

ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

**РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
В УКРАЇНІ
(ДОПОВІДЬ ЗА 2009–2010 РОКИ)**

Київ – 2011

УДК 342(477)(042.5)
ББК 67.9(4Укр)400
Р 64

*Рекомендовано до друку Науково-програмною радою
Центру політико-правових реформ*

Р 64 Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2009–2010 роки) // За заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка. – К.: Вид. Конус-Ю, 2011. – 726 с.
ISBN 978-966-2250-14-5

Книга присвячена аналізу стану та перспектив розвитку публічного права в Україні. Зокрема, зроблено спробу дати актуальне бачення низки правових і практичних проблем у сферах конституційного права, урядування та адміністративного права, місцевого самоврядування, судової реформи та законодавства про правосуддя, інформаційного законодавства.

Книга продовжує серію видань Центру політико-правових реформ „Розвиток публічного права в Україні” і адресована науковцям, викладачам, аспірантам та студентам юридичних вузів, а також парламентаріям, урядовцям та всім, хто цікавиться питаннями публічного права та від кого залежить розвиток права в Україні.

УДК 342(477)(042.5)
ББК 67.9(4Укр)400
Р 64

Видання цієї книги стало можливим завдяки фінансовій підтримці Європейського Союзу. Зміст книги є виключною відповідальністю Центру політико-правових реформ і за жодних обставин не може вважатися таким, що відображає погляди Європейського Союзу.

This document has been produced with the financial assistance of the European Union. The contents of this document are the sole responsibility of the Centre for Political and Legal Reforms and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union

ISBN 978-966-2250-14-5

© Центр політико-правових реформ, 2011

ЗМІСТ

Передмова.....	8
Слово пам'яті про В. Б. Авер'янова	11
Про авторів	14
РОЗДІЛ 1. Політична система і конституційне право	20
1.1. Політичні партії, вибори та референдум.....	20
Стан партійної системи в Україні та правове регулювання діяльності політичних партій	20
Правове регулювання виборів Президента України	22
Місцеві вибори.....	29
Спроби правового регулювання всеукраїнського референдуму	42
1.2. Верховна Рада України.....	48
Регламентування організації та діяльності Верховної Ради України	48
Від коаліції депутатських фракцій, передбаченої Конституцією, до коаліції депутатських фракцій та народних депутатів.....	54
Статус та повноваження опозиції у Верховній Раді.....	67
Правове регулювання діяльності комітетів та тимчасових комісій Верховної Ради	70
Статус народного депутата	76
1.3. Президент України.....	82
Діяльність Президента України В. Ющенка та його взаємодія з Урядом.....	82
Організаційно-правові заходи Президента України В. Януковича щодо забезпечення здійснення своїх повноважень	85
Звільнення та призначення голів місцевих державних адміністрацій.....	89
Особливості взаємодії Президента, Парламенту та Уряду після президентських виборів 2010 року	90
1.4. Конституційний Суд України.....	96
Правове регулювання порядку організації та діяльності Конституційного Суду України	96
Діяльність Конституційного Суду України	101
1.5. Конституційна реформа.....	113

Ініціативи Президента України В. Ющенка та бездіяльність Президента України В. Януковича у сфері конституційної реформи.....	113
Дії Верховної Ради України щодо конституційної реформи.....	115
Зміна Конституції України через Конституційний Суд України	119
1.6. Додаток до розділу 1. Стратегія модернізації України (витяг)	127
Частина I. Інституційна організація держави і територіального самоврядування	127
1. Політична система, яка захищає національні інтереси та спонукає розвиток суспільства	128
2. Ефективна виконавча влада.....	132
3. Місцеве та регіональне самоврядування європейського зразка.....	137
4. Реформування бюджетної сфери.....	141
5. Відносини публічної адміністрації з громадянами.....	146
6. Судова влада, що гарантує правосуддя на засадах верховенства права.....	151
7. Конституція – фундамент організації суспільства і держави	155
РОЗДІЛ 2. Урядування та адміністративне право	161
2.1. Вступ.....	161
2.2. Організація та діяльність вищої та центральної виконавчої влади	162
Формування та діяльність Кабінету Міністрів України.....	162
Зміни в органах виконавчої влади центрального рівня	198
2.3. Публічна служба.....	220
Законотворчість у сфері публічної служби	220
Практика застосування чинного законодавства про публічну службу та підзаконна нормотворчість	224
Навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців.....	243
2.4. Антикорупційна політика	254
Антикорупційний «пакет» законів та проблеми з його введенням в дію	254
Антикорупційні акти Уряду	261
Антикорупційні органи	267
Державні закупівлі: нові правила	273

2.5. Публічні підприємства, установи та організації.....	285
2.6. Відносини органів публічної адміністрації з громадянами	287
Розвиток загального законодавства	287
Практичні кроки влади у сфері адміністративних та інших публічних послуг	292
Інспекційна діяльність держави	334
Відповідальність за адміністративні проступки	348
Адміністративне оскарження	350
2.7. Контроль за публічною адміністрацією	353
Внутрішній контроль.....	353
Громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації	357
2.8. Політико-організаційне забезпечення адміністративної реформи	359
Політико-програмне забезпечення адміністративної реформи	359
Інституційне забезпечення адміністративної реформи	363
2.9. Додаток до розділу 2. Перелік органів виконавчої влади центрального рівня (ілюстрація змін від 9 грудня 2010 року) ..	366

РОЗДІЛ 3. Місцеве самоврядування

та регіональний розвиток	375
3.1 Місцеве самоврядування	375
Стан місцевого самоврядування на 2009 рік і обґрунтування необхідності його докорінного реформування	375
Лінії конфлікту в органах місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади	379
Підготовка та затвердження Концепції реформи місцевого самоврядування та плану заходів з її реалізації	383
Підготовка та затвердження Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад	387
Проекти бюджетного кодексу урядів Ю. Тимошенко та М. Азарова щодо місцевого самоврядування.....	391
Нові підходи до місцевих виборів: аналіз законопроектів та передвиборчих програм суб'єктів правлячої більшості ...	401
Ініціативи Уряду Ю. Тимошенко щодо посилення впливу селищних та сільських рад через нарощування чисельності працівників та створення асоціації.....	405

Закон про асоціації органів місцевого самоврядування та практика його реалізації за урядів Ю. Тимошенка та М. Азарова.....	408
3.2. Адміністративно-територіальна реформа.....	413
Необхідність реформи адміністративно-територіального устрою як умова реформування місцевого самоврядування.....	413
Проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою, перебіг узгодження та суть нової ідеології.....	422
3.3. Місцеві державні адміністрації.....	440
3.4. Правовий статус АРК, міст Києва та Севастополя.....	445
Проекти законів «Про статус столиці України міста Києва».....	445
Нова спроба врегулювання статусу Севастополя.....	449
3.5. Політика регіонального розвитку.....	453
Огляд проблеми законодавчого забезпечення регіонального розвитку.....	453
3.6. Додатки до розділу 3.....	470
Додаток 1. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України.....	470
Додаток 2. Методичні рекомендації щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах.....	482
Додаток 3. Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» (березень, 2010).....	486
Додаток 4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 року № 900-р «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування».....	505
Додаток 5. Концепція державної регіональної політики.....	520
Додаток 6. Проект Закону України «Про засади державної регіональної політики».....	535
РОЗДІЛ 4. Судівництво та законодавство про правосуддя.....	565
4.1. Підготовка і проведення судової реформи.....	565
Політичні дебати щодо напрямків реформування.....	566
Спроби удосконалити Конституцію.....	572
Спроби реалізувати реформу.....	575
Новий Закон «Про судоустрій і статус суддів» та його реалізація.....	579
4.2. Окремі питання судоустрою і статусу суддів.....	590
Адміністративні посади в судах.....	590

Наступ на суддівську незалежність.....	596
Формування суддівського корпусу	602
Матеріально-технічне забезпечення судів	606
Автоматизація правосуддя	616
4.3. Адміністративна юстиція і цивільний (господарський) процес.....	620
Становлення системи адміністративних судів.....	620
Розмежування юрисдикції судів	627
Зміни процесуального законодавства	630
4.4. Кримінальна юстиція.....	633
Концептуальні основи реформи кримінальної юстиції	633
4.5. Рішення Європейського суду з прав людини проти України та їх виконання	669
РОЗДІЛ 5. Інформаційне законодавство	681
5.1. Доступ до публічної інформації.....	681
Реформування законодавства про доступ до публічної інформації	681
Обмеження доступу до інформації та застосування обмежувальних грифів.....	686
5.2. Інформаційна безпека.....	688
Нормативно-правові акти та законодавчі ініціативи	688
Захист персональних даних	692
5.3. Розвиток інформаційного суспільства	695
Нормативно-правові акти та законодавчі ініціативи	695
Електронне урядування	700
5.4. Законодавчі ініціативи у сфері свободи слова та засобів масової інформації.....	704
Свобода слова та незалежність ЗМІ	704
Телебачення і радіомовлення.....	710
Друковані ЗМІ	715
Суспільне мовлення	718
Вибори і ЗМІ.....	721

Передмова

Перед вами четверте видання із серії моніторингових доповідей Центру політико-правових реформ “Розвиток публічного права в Україні”. Як і попередні, воно присвячене огляду та аналізу подій, які мали або могли мати вплив на розвиток публічного права. Тепер в 2009-2010 роках.

Це були дуже різні роки як щодо змісту політичного процесу, так і щодо стану дотримання і розвитку публічного права.

2009-й був продовженням протистояння Президента Віктора Ющенка і Уряду, очолюваного Юлією Тимошенко. А оскільки наближались президентські вибори, то єдине про що вони турбувалися, особливо Президент, - як не допустити зростання політичного рейтингу свого опонента. Природньо що в такій ситуації всі напрацювання щодо правових реформ так і залишилися напрацюваннями і до втілення в життя нічуть не наблизилися.

2010-й приніс багато сюрпризів, і, нажаль, більшість із них виявились неприємними для перспектив публічного права в Україні. Прийшовши до влади в результаті президентських виборів Віктор Янукович і очолювана ним Партія регіонів, насамперед зайнялися зміцненням своєї влади. Ні доктрина, ні принципи права, ні навіть норми Конституції чи законів не ставали їм перешкодою в реалізації задуманого.

Наприклад, якщо сформувати свій уряд заважала норма Конституції про порядок формування коаліції депутатських фракцій, ще й розтлумачена Конституційним Судом, - не біда — записали в Законі про регламент Верховної Ради інший, ніж передбачено Конституцією, порядок. А Конституційний Суд пост-фактум сказав, що і так також можна, не зважаючи на існування попереднього, протилежного за змістом, рішення, прийнятого всього на два роки раніше тим же складом суддів. А далі пішло-поїхало. “Судова реформа”, місцеві вибори, “адміністративна реформа”, визначення дати парламентських виборів і, нарешті, зміна Конституції “в неприродний спосіб” (мається на увазі тому що неправовий) — все це дії далекі від європейських стандартів публічного права. Але вони були здійснені і легалізовані рішеннями парламенту чи Конституційного Суду. Їх результатом стала значна концентрація влади, а відтак і відповідальності, в руках Президента України.

Може здатися, що після хаосу попередньої влади, це можливо й не погано. Але проблема полягає в тому, що влада Віктора Януковича і Партії регіонів принесла не менший хаос. Просто він має іншу внутрішню природу. Його причинами стали відсутність заздалегідь підготовленої і продуманої стратегії реформ, зовнішньополітична залежність від великого сусіда, ставлення більшості носіїв влади до держави як до бізнесу, відсутність кваліфікованих кадрів на всіх рівнях державного апарату. Все це призводить до величезного розриву між обіцянками і деклараціями та реальним станом справ.

Тим не менше, Центр політико-правових реформ у цих умовах продовжував здійснювати зусилля спрямовані на розвиток публічного права. Щоправда, частіше вони були у формі спроб мінімізувати негативні зміни у законодавстві, ніж у сприянні прийнятті нових позитивних законів та підзаконних актів. Робити це було значно складніше, ніж у попередні роки, оскільки співпраця з органами державної влади не лише скоротилася, а й звелася до одностороннього внесення пропозицій без участі в їх обговоренні та імплементації. Закономірно, що все більшу увагу ми стали приділяти співпраці з органами місцевого самоврядування, насамперед, щодо створення Центрів надання адміністративних послуг.

Ще однією новиною в діяльності Центру стала розробка концепції територіальної та професійної самоорганізації громадян як основи й передумови появи нової політичної та управлінської еліти, а відтак якісної політичної системи та ефективної публічної адміністрації. При цьому ми старалися не скорочувати вивчення і дослідження ще не достатньо опрацьованих нашою правовою наукою питань, зокрема, компетенції та організації інспекційної діяльності публічної адміністрації, шляхів удосконалення конституційної моделі змішаної форми державного правління в українських умовах, правових методів боротьби з корупцією, напрямків удосконалення адміністративного законодавства відповідно до результатів моніторингу адміністративного судочинства та багато інших.

І, звичайно, не можна не згадати про сумну подію 2010 року, яка суттєво вплинула на темпи (а можливо й зміст) реформування адміністративного (і не тільки) права в Україні — передчасну смерть від тяжкої хвороби професора Авер'янова Вадима Борисовича. Саме з його активною діяльністю було пов'язано більшість революційних змін у публічному праві впродовж останніх півтора десятка років. Та й Центр політико-правових реформ не став би тим чим є сьогодні без

підтримки і багаторічної співпраці з цією прекрасною Людиною та видатним Ученим.

Приємною новиною цього вже четвертого видання Доповіді є участь в його авторському колективі наших колег з Інституту громадянського суспільства на чолі з Анатолієм Ткачуком, одним з найкращих спеціалістів України у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку.

На завершення хочеться висловити переконаність, що незважаючи на всі життєві складнощі, і політичні, і особистісні, публічне право в Україні все ж буде невпинно розвиватися, наближаючись до європейських стандартів. І ця Доповідь також стане хоч невеликим внеском у цю важливу загальносуспільну справу.

Ігор Коліушко
Голова правління
Центру політико-правових реформ

СЛОВО ПАМ'ЯТІ ПРО В. Б. АВЕР'ЯНОВА

Вадим Борисович АВЕР'ЯНОВ, професор АВЕР'ЯНОВ – це ім'я вписане великими літерами в історію українського законодавства та правової науки. Його передчасна смерть стала величезною втратою не лише для рідних і друзів, а й, без сумніву, для всієї України.

Наше знайомство почалося у 1995 році, коли за рішенням Комісії Верховної Ради України з питань правової політики та судово-правової реформи була сформована робоча група для підготовки проекту Концепції адміністративної реформи в Україні. Ігор Коліушко був тоді народним депутатом України, а професор Авер'янов – один з найвідоміших на той час в Україні вчених-адміністративістів, був запрошений до роботи в цій групі. Дуже швидко стало зрозуміло, що це лише формально він «один з...». Насправді, завдяки фундаментальним знанням, вмінню чути і розуміти опонентів, творчому підходу до вирішення проблем, працездатності та обов'язковості, він дуже швидко де-факто став основним науковим консультантом і науковим лідером цієї робочої групи. А в подальшому і всіх інших робочих груп та творчих колективів, які утворювалися в сфері адміністративної реформи.

Саме завдяки співпраці Центру політико-правових реформ із професором Авер'яновим знання проблематики державного управління, почерпнуті з практики і зарубіжного досвіду, здобували наукову огранку і в результаті вдавалося формулювати не лише нові концептуальні підходи до адміністративної реформи в Україні, а й одночасно з цим розвивати адміністративне право як наукову галузь. Так Вадим Борисович співпрацював і з багатьма представниками влади та державного управління, підтримуючи їх ентузіазм у служінні ідеям реформування нашого суспільства і держави.

Завдяки цій співпраці українська державно-управлінська практика та адміністративно-правова теорія збагатилися новими фундаментальними інститутами адміністративного права, в тому числі такими новелами як: політичні посади в органах виконавчої влади, керівники апаратів міністерств – державні секретарі, урядові органи в системі міністерств, адміністративні послуги, адміністративна процедура, адміністративні акти, принципи європейського адміністративного простору. Теоретичним узагальненням всього цього стала розроблена і обґрунтована професором Авер'яновим публічно-сервісна доктрина адміністративного права, яка покликана замінити стару радянську державно-управлінську доктрину, і в такий спосіб наблизити нас

до європейських стандартів належного урядування та європейської інтеграції загалом.

Вадим Борисович Авер'янов надзвичайно багато працював сам і змушував працювати усіх довкола. Завдяки його зусиллям не лише захищено багато дисертацій високого наукового рівня, а й підтримувалась атмосфера наукових дискусій і пошуків у багатьох вузах і наукових установах, які викладали чи досліджували адміністративне право, насамперед завдяки регулярним конференціям і колективним монографіям, які він ініціював, проводив і видавав. Будучи вже тяжко хворим, він до останніх днів не переставав працювати над редагуванням монографії та написанням статей на злободенну політико-правову тематику.

Згадуючи роки нашої співпраці та дружби, дискусій і спільних звершень, поїздки по Україні та за кордон, насамперед відчуваємо вдячність за той дух любові і поваги до наукової істини та порядності, почуття громадянської відповідальності, які він культивував сам і підтримував у інших. Звання, титули й посади для нього завжди відходили на другий план, коли мова заходила про правові цінності та категорії. Саме завдяки цьому Центр політико-правових реформ зміг стати суб'єктом наукового процесу в Україні. Без дієвої підтримки Вадима Борисовича, можливо, нам ніколи б і не вдалося подолати консерватизму пострадянської наукової еліти і долучитися до реформування не тільки законодавства, а й науки адміністративного права. Без особистої участі Вадима Борисовича, ніколи б не з'явилося тієї кількості нових дослідників адміністративного права в Україні, які продовжують роботу свого Вчителя.

Комусь, хто знав професора Авер'янова, так би мовити, лише з віддалі, могло іноді здатися, що він є суперечливою, а часом навіть непослідовною натурою. Мовляв з одного боку любов і повага до традицій, які власне були радянськими в силу історичних реалій, а з іншого боку потяг до реформ і підтримка новаторства. Але, можливо, у цьому Вадим Борисович давав нам усім ще один важливий урок життєвої мудрості. Насправді дуже легко буває зруйнувати щось старе, але так і не спромогтися збудувати нове і започаткувати нові традиції. Кожен з нас, напевне, легко назве такі приклади. Можливо розуміючи це, Вадим Борисович ніколи не поспішав заперечувати старе, доки не буде міцно збудоване нове. Але при цьому ніколи не тримався за старе, стримуючи нове. Рух до оновлення і розвитку був для нього завжди визначальним.

Думаємо, на всіх хто мав честь бути близьким і в науці, і в людських стосунках з Вадимом Борисовичем Авер'яновим, тепер лежить особлива відповідальність не просто пам'ятати його, а сповідувати ті цінності, з якими він жив, утверджувати і розвивати його наукові концепції і врешті-решт збудувати йому найкращий, який тільки може бути для науковця, творця і реформатора, пам'ятник – демократичну Українську державу з публічною адміністрацією, яка служить людині, керуючись принципами європейського адміністративного простору. Саме про це він мріяв.

**ВІЧНА ВАМ ПАМ'ЯТЬ
НАШ ВЧИТЕЛЮ І СТАРШИЙ ДРУЖЕ!**

Колектив Центру політико-правових реформ

Про авторів

КОЛУШКО Ігор Борисович

Голова Правління Центру політико-правових реформ.

Досліджує проблеми конституційного й адміністративного права, державного управління, адміністративної та судової реформ.

Народний депутат України (1994-2002), радник Президента України (2005-2006), член Державної комісії з проведення адміністративної реформи в Україні (1997-2001), Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права (з 2005), Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (2006-2007), Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України (з 2007), Колегії Міністерства юстиції України (з 2008)

Автор більше 40 наукових публікацій, у тому числі книг: „Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис)” (2001), „Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні” (монографія, 2002), „Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України” (у співавторстві, 2004), „Реформа публічної адміністрації в Україні” (у співавторстві, 2006 рік) та ін.

ТИМОЩУК Віктор Павлович

Заступник Голови Правління Центру політико-правових реформ.

Кандидат юридичних наук. Досліджує проблеми публічної адміністрації та адміністративного права, зокрема, побудови та функціонування органів виконавчої влади, публічної служби, правового регулювання адміністративної процедури, сфери адміністративних послуг.

Автор понад 60 аналітичних та наукових праць, в тому числі “Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України” (2003), «Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» (у співавторстві, 2007), монографії «Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії» (2010) та ін.

КУЙБІДА Роман Олексійович

Заступник Голови Правління Центру політико-правових реформ.

Кандидат юридичних наук, викладає на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Досліджує проблеми правосуддя, судового процесу та адміністративної юстиції.

Автор та співавтор понад 90 наукових публікацій, зокрема книг: „Оскарження і перегляд судових рішень в Україні (у співавторстві, 2003), „Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України” (у співавторстві, 2004), „Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи” (монографія, 2004), „Основи адміністративного судочинства та адміністративного права” (у співавторстві, 2006), „Основи адміністративного судочинства в Україні” (у співавторстві, 2006, 2009), „Кодекс адміністративного судочинства в Україні: науково-практичний коментар” (у співавторстві, 2007, 2009) та ін.

Член Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України.

ДЕМКОВА Мар’яна Станіславівна

Заступник Голови Правління Центру політико-правових реформ.

Кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права юридичного факультету Київського університету туризму, економіки і права.

Досліджує проблеми правового регулювання доступу до публічної інформації, розвитку інформаційного законодавства, запровадження електронного урядування в Україні.

Співавтор Закону України «Про інформацію» від 13 січня 2011 року.

Автор низки наукових праць, у тому числі книг: «Доступ до інформації та електронне урядування» (у співавторстві, 2004), «Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження» (у співавторстві, 2007), «Прозорість влади – умова належного урядування (аналіз та рекомендації)» (2008), «Чому Україні потрібен закон про доступ до публічної інформації» (у співавторстві, 2009), колективних монографій: «Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту» (2008), Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах (2008).

АЛЕКСАНДРОВА Наталя Валеріївна

Науковий редактор проєктів Центру політико-правових реформ.

Кандидат юридичних наук, доцент кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук факультету правничих наук Національного університету „Києво-Могилянська Академія”.

Досліджує проблеми адміністративного права, державного управління, нормопроекування, фінансового права.

Автор понад 30 наукових праць, у тому числі: “Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах” (у співавторстві, 2008), „Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту” (у співавторстві, 2007), „Адміністративне право України. Академічний курс. Том 1. Загальна частина” (підручник, у співавторстві, 2007), „План дій з реформування системи органів виконавчої влади в Україні” (у співавторстві, 2006 рік), „Основи адміністративного судочинства в Україні” (у співавторстві, 2006).

БАНЧУК Олександр Анатолійович

Член правління та керівник проектів Центру політико-правових реформ

Кандидат юридичних наук.

Досліджує проблеми кримінальної юстиції, адміністративного деліктного права, втручальних повноважень публічної адміністрації.

Автор понад 60 публікацій, у тому числі книг: «Правова допомога: зарубіжний досвід та пропозиції для України» (у співавторстві, 2004); «Вимоги статті 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод до процедури здійснення судочинства» (у співавторстві, 2005), «Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні» (2007), «Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар» (у співавторстві, 2007), «Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики» (у співавторстві, 2008), «Публічне і приватне право: історія українських вчень і сучасність» (2008), «Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні» (у співавторстві, 2009), «Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні» (2009).

КИРИЧЕНКО Юлія Миколаївна

Керівник проектів Центру політико-правових реформ.

Аспірант, магістр права (юридичний факультет Національного університету імені Тараса Шевченка, 1999 р.).

Консультант Управління правової експертизи Секретаріату Конституційного Суду України, науковий консультант судді Конституційного Суду України (1999-2005 р.р.), Заступник Керівника Головної служби політики інституційного розвитку Секретаріату Пре-

зидента України (2006 р.), помічник Голови Верховного Суду України (2007 р. і до цього часу).

Автор ряду публікацій із питань конституційного права, зокрема „Розвиток публічного права в Україні (довідь за 2005-2006 роки)” (у співавторстві, 2007), Зелена та Біла книги української конституційної реформи (у співавторстві з І. Коліушком, 2008).

РУДА Тетяна Володимирівна

Експерт Центру політико-правових реформ.

Аспірант, магістр права (юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка).

Досліджує проблеми правосуддя, зокрема питання реформування судової системи, питання, пов'язані з забезпеченням прозорості судової влади, доступності правосуддя.

Автор і співавтор низки публікацій з основних проблем правосуддя, серії інформаційних брошур для учасників цивільного та адміністративного процесу, відвідувачів суду. Серед основних публікацій: «Як звернутися до Європейського суду з прав людини» (2010), «Як визначити компетентний суд у Вашій справі?» (2010), «Путівник для учасника адміністративного процесу» (у співавторстві, 2010), «Путівник для учасника цивільного процесу» (у співавторстві, 2010), «Ви плануєте подати позов до суду: що потрібно знати?» (у співавторстві, 2010), «Як ознайомитися із судовим рішенням? Порадник для відвідувачів суду» (2007), «Кодекс адміністративного судочинства в Україні: науково-практичний коментар» (у співавторстві, 2007, 2009).

ЖУРБА Ярина Миколаївна

Експерт Центру політико-правових реформ.

Магістр права (юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка).

Досліджує проблеми конституційного права, зокрема питання конституційної реформи.

Автор декількох публікацій із питань конституційного права.

ШАПОВАЛ Ірина Володимирівна

Експерт Центру політико-правових реформ.

Магістр права (факультет міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету ім. Т.Г.Шевченка).

Аспірантка Інституту держави і права ім. В.М. Корецького.

Досліджує проблеми інформаційного права, зокрема питання правового регулювання доступу до публічної інформації, захисту персональних даних, діяльності ЗМІ, розвитку інформаційного законодавства як комплексної галузі законодавства.

Автор низки наукових праць, у тому числі, видання: „Чому Україні потрібен закон про доступ до публічної інформації”(у співавторстві, 2009).

КУРІННИЙ Олексій Вікторович

Експерт Центру політико-правових реформ.

Магістр права (факультет правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія»)

Здобувач Національного університету «Києво-Могилянська академія»

Досліджує проблеми адміністративного права, зокрема, здійснення адміністративної реформи, реформування системи центральних органів виконавчої влади та державної служби, а також проблеми боротьби з корупцією у сфері адміністративних послуг та покращення якості надання зазначених послуг споживачам.

Автор декількох публікацій з питань історії держави і права України, зокрема, статей „Правова ментальність у контексті розвитку правосвідомості українства: історія і сучасність” (у співавторстві, 2007), „Втрата Кубані: історичні аспекти і сучасні міркування” (2008).

СТОЯН Валентина Олександрівна

Експерт Центру політико-правових реформ.

Магістр права (юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка).

Досліджує проблеми адміністративного права, зокрема питання адміністративної реформи, проблеми надання адміністративних послуг, питання публічної адміністрації.

Автор та співавтор декількох публікацій з проблем адміністративного права та окремих питань нотаріального процесуального права. Зокрема, статей «До питання про належне місце укладення та нотаріального посвідчення договорів відчуження, застави (іпотеки) нерухомого майна» (у співавторстві, 2008 рік); «Кому 10 мільярдів... або знову про державні послуги» (у співавторстві, 2009 рік); «Деякі питання попередніх договорів, які містять умову про відчуження не-

рухомого майна у майбутньому: нотаріальний та цивільний аспекти (порівняльний аналіз)» (2009 рік).

ЗАЛІЗНЯК Петро Мар'янович

Експерт Центру політико-правових реформ

Бакалавр права (юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка)

Досліджує проблеми судової влади, кримінальної юстиції, адміністративного деліктного права, втручальних повноважень публічної адміністрації.

Автор низки публікацій з досліджуваних проблем.

ШАПОВ Артем Олександрович

Експерт Центру політико-правових реформ

Бакалавр права (юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка)

Досліджує проблеми судової влади, кримінальної юстиції, адміністративного деліктного права, втручальних повноважень публічної адміністрації.

Автор низки публікацій з досліджуваних проблем.

ТКАЧУК Анатолій Федорович

Директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства. Заслужений юрист України.

Досліджує проблеми місцевого самоврядування, регіонального розвитку та не комерційного права.

Народний депутат України (1990-1994), Радник Президента України(2005-2008), Заступник Міністра регіонального розвитку та будівництва (2008-2010), член Національної комісії із зміцнення демократії та верховенства права(2005-2010).

Автор декількох десятків законопроектів, понад 70 наукових та науково-популярних публікацій, у тому числі книг: «Міське самоврядування: світовий та український досвід»(1997), «Настільна книга неприбуткової організації»(2002), Законодавча техніка(2004), «Рада і депутат. Робота в ім'я громади»(2005), «3 історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907-2009» (2009), «Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід»(2010) та інших.

РОЗДІЛ І. Політична система і конституційне право

1.1. Політичні партії, вибори та референдум

Стан партійної системи в Україні та правове регулювання діяльності політичних партій

Стаття 36 Конституції України встановлює, що політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Якщо проаналізувати, чи здатна нинішня партійна система України впоратися зі своєю конституційною роллю, то щодо участі політичних партій у виборах немає застережень. Участь у виборах політичні партії беруть, а якщо не беруть, то Закон України «Про політичні партії» передбачає таку підставу для анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, як невисування нею своїх кандидатів по виборах Президента України та виборах народних депутатів України протягом десяти років. Що ж до здатності сприяти формуванню і вираженню політичної волі громадян, то тут ситуація й надалі залишається незадовільною.

Дефіцит на справжні ідеологічні партії за 2009–2010 роки не зменшився. Проблеми асоціювання політичної партії з конкретною особистістю, а не програмою діяльності, ставлення значної частини політиків до політичних партій, як до «речі напрокат», непрозорість діяльності політичних партій за означені два роки стали ще гострішими, що було обумовлено конкретними політичними подіями.

Передбачалося, що пропорційна виборча система із голосуванням за списки кандидатів, сформовані політичними партіями (блоками), яка застосовувалася на виборах до всіх представницьких органів, крім селищних, сільських рад, при всіх її мінусах нестиме і позитивний ефект – підвищить роль політичних партій у формуванні та впровадженні публічної політики та забезпечить структурування партійної системи. Однак очікуваний ефект не настав, а зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», які надали можливість формувати коаліцію у Верховній Раді не лише депутатським фракціям, як це передбачено Конституцією України, а й окремим народним депутатам, та рішення Конституційного Суду від 6 квітня 2010 року, яким не було встановлено неконституційність таких змін¹, вщент зруйнували сподівання щодо досягнення ближчим часом такого

¹ Детальніше див. підрозділ «Від коаліції депутатських фракцій, передбаченої Конституцією, до коаліції депутатських фракцій та народних депутатів»

ефекту від впровадження пропорційної системи. Так, декілька десятків народних депутатів із фракцій, що в багатьох питаннях перебували навіть на антагоністичних позиціях із депутатськими фракціями, що сформували коаліцію, увійшли до складу цієї коаліції. Волевиявлення народу, який надавав мандати депутатам, голосуючи за сформовані політичними партіями (блоками) списки кандидатів з умовою, що останні підтримуватимуть у Парламенті партійні (блокові) політичні позиції, внаслідок формування такої коаліції депутатських фракцій та народних депутатів було викривлене. Не сприяє формуванню структурованої партійної системи також той факт, що деякі народні депутати у різних скликаннях Парламенту входили до складу різних політичних партій (блоків), які здобули місця у Верховній Раді, не зважаючи на те, що ідеологічне позиціонування цих політичних партій (блоків) було абсолютно різним.

За два означені роки жодних змін у правовому регулюванні діяльності політичних партій не відбулося. Зміни до Закону «Про політичні партії в Україні» не вносилися, рішення, які б мали пряме відношення до формування та діяльності політичних партій, Конституційним Судом не приймалися.

Певні тенденції у розвитку партійної системи відбулися не завдяки зміні правового регулювання, а завдяки політичним факторам. Політичним фактором для партійної системи стало і прийняття Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», яким встановлювалося, що місцева організація партії може висувати кандидатів на місцевих виборах за умови, що відповідна місцева організація партії зареєстрована в установленому законом порядку не пізніше як за триста шістдесят п'ять днів до дня виборів. Таке обмеження щодо участі місцевих організацій політичних партій у виборах зробило маловідомі політичні партії, які відповідали визначеним Законом умовам, «товаром» та дало поштовх до інших політичних маніпуляцій, неприйнятних для розвиненої та демократичної партійної системи.

Таким чином, об'єктивні реалії стану партійної системи та якості політичних партій надали можливість Україні на власному досвіді пересвідчитись у тому, що еволюція партійної системи відбувається не завдяки позитивним змінам всередині існуючих політичних партій, а завдяки появі у політикумі політичних партій нової якості.

Актуальним питанням для забезпечення появи, власне, партій нової якості є створення сприятливого середовища для такого процесу шляхом належного нормативно-правового регулювання.

Правове регулювання виборів Президента України

Вибори Президента України 2010 року були першими президентськими виборами, що відбувалися після набрання чинності Законом «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. Щодо виборів Президента змін зазнала норма про час їх проведення. Так, стаття 103 Конституції в редакції 2004 року передбачає, що чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Президента України. Таке формулювання є менш чітким, ніж передбачала Конституція в редакції 1996 року – чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента України. Хоча нове формулювання було менш чітким порівняно із попереднім, при незаангажованому підході до його трактування дата проведення наступних чергових виборів була очевидною – 17 січня 2010 року.

Однак народні депутати піддали нечіткість нового конституційного формулювання недобросовісним політичним маніпуляціям, щоб призначити президентські вибори на вигідну дату. 1 квітня 2009 року Верховна Рада 401 голосом прийняла постанову², якою призначила чергові президентські вибори на 25 жовтня 2009 року. Таке рішення обґрунтовувалося тим, що на час обрання Президента України діяла ще попередня редакція статті 103 Конституції України. У постанові містилося посилання на статтю 58 Конституції України, за якою закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Однак аксіомою було те, що до виборів, які проводяться вже після набрання чинності новою редакцією конституційних положень, повинні застосовуватись чинні норми Конституції України, в чому якраз полягає прояв прямої дії правових норм.

Президент України звернувся до Конституційного Суду із поданням щодо вирішення питання про конституційність названої постанови Верховної Ради. 12 травня 2009 року Конституційний Суд ухвалив рішення³, яким визнав Постанову Верховної Ради України

² Постанова Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів Президента України» від 01.04.2009 № 1214-VI

³ Рішення Конституційного Суду України від 12.05.2009 № 10-рп у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції

«Про призначення чергових виборів Президента України» від 1 квітня 2009 року такою, що не відповідає Конституції України. У рішенні сказано: *«Розділ II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 2222 не містить приписів про застосування при визначенні дати виборів Президента України, що відбуватимуться після набрання чинності Законом № 2222, положень частини п'ятої статті 103 Основного Закону України в попередній редакції, тому посилання у Постанові на статтю 58 Конституції України є безпідставним».*

23 червня 2009 року Верховна Рада призначила чергові вибори Президента України на 17 січня 2010 року⁴.

Законодавчою основою проведення президентських виборів 2010 року був Закон України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 року. Цей закон не був винятком у негативній, однак стабільній, практиці народних депутатів змінювати виборче законодавство напередодні виборів. Так, 21 серпня 2009 року Верховна Рада на позачерговій сесії, скликаній на вимогу народних депутатів, прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України», який в експертному середовищі був оцінений як крок назад на шляху до удосконалення правового регулювання виборів Президента України.

Серед основних нововведень зазначеного Закону варто зазначити такі:

- передбачалося, що громадянин України, який проживає або перебуває в період підготовки і проведення виборів за межами України, реалізує своє право голосу на виборах Президента України за умови перебування на консульському обліку. Таким чином, виборців, які проживають або перебувають у період підготовки і проведення виборів за межами України, перетнули кордон на законних підставах, але не перебувають на консульському обліку, було позбавлено права голосу на виборах Президента України;

- щодо територіальної організації виборів, згідно з новою редакцією Закону, територіальні виборчі округи утворювалися ЦВК із приблизно рівною кількістю виборців у кожному окрузі, без урахування кількості виборчих дільниць, що входять до територіального виборчого округу.

України (конституційності) частини першої статті 17 Закону України «Про вибори Президента України» та Постанови Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів Президента України»

⁴Постанова Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів Президента України» від 23.06.2009 № 1535-VI

В результаті такого нововведення кількість виборчих дільниць в одному окрузі коливалася від сорока п'яти до більше ніж трьохсот;

- право входити до складу виборчих комісій надавалося лише тим виборцям, які проживають в межах відповідного територіального виборчого округу або міста, на території якого розташований цей округ;

- розмір грошової застави, яку повинен сплатити кандидат на пост Президента, було збільшено до 2,5 мільйона гривень;

- змінювався порядок скасування реєстрації кандидата на пост Президента України. Редакція Закону до внесення 21 серпня 2009 року змін передбачала прийняття такого рішення судом за поданням Центральної виборчої комісії, нова редакція Закону віднесла вирішення питання про скасування реєстрації кандидата на пост Президента України до компетенції Центральної виборчої комісії;

- встановлювалося, що скарги, які стосуються підготовки і проведення виборів Президента України, на рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій та їх членів, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, закладів та організацій, їх посадових і службових осіб, акти та дії об'єднань громадян, крім тих, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян належать до їх внутрішньої організаційної діяльності або їх виключної компетенції, дії та бездіяльність засобів масової інформації, їх посадових та службових осіб, а також інших суб'єктів виборчого процесу у день голосування і наступні дні виборчого процесу до ЦВК не подаються. У разі надходження зазначені скарги залишаються ЦВК без розгляду. Подання таких скарг не перешкоджає встановленню результатів виборів Президента України та їх оголошенню;

- Законом були внесені зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, які встановлювали, що позови щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу, не розглянуті судом протягом двох днів з часу закінчення голосування на виборчих дільницях, залишаються без розгляду;

- встановлювалося, що протоколи територіальних (окружних) виборчих комісій щодо встановлення підсумків голосування у межах територіального виборчого округу під час проведення виборів Президента України, народних депутатів України, а також протоколи про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці оскарженню в судовому порядку не підлягають. У зв'язку з цим у КАС України передбачалося, що суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо подана заява щодо такого протоколу;

- встановлювалася заборона суду здійснювати забезпечення позову щодо спорів, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів;

- скасовувалася можливість використання на виборах відкріпних посвідчень, однак іншого способу гарантування реалізації права голосу на виборах, якщо виборець не може перебувати за виборчою адресою в день голосування, не було впроваджено;

- Закон вносив зміни до Кримінального кодексу України, встановлюючи, зокрема, кримінальну відповідальність за ухилення члена виборчої комісії у роботі комісії без поважних причин, що каратиметься штрафом від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до двох років, або позбавленням волі на той самий строк з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від одного до трьох років.

Чи не найбільший недолік законопроекту, в якому вбачався механізм для фальшування народного волевиявлення, стосувався порядку внесення змін до списків виборців. Зокрема, було передбачено можливість внесення виборчими комісіями змін до списків виборців на виборчій дільниці в день голосування не тільки на підставі рішення суду, а й за рішеннями дільничної, окружної виборчої комісії, прийнятими за результатами розгляду скарг, які можуть бути подані не пізніше як за годину до закінчення голосування. Багато зауважень до Закону стосувалися правого регулювання державного реєстру виборців. Ряд нових норм не узгоджувалися із Законом «Про державний реєстр виборців».

До Конституційного Суду надійшло два подання щодо вирішення питання про конституційність окремих положень Закону «Про вибори Президента України», зокрема тих, які з'явилися у Законі після внесення до нього змін 21 серпня 2009 року. Конституційний Суд об'єднав конституційні провадження у справах за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України в одне конституційне провадження і 19 жовтня 2009 року виніс рішення⁵ у справі.

⁵ Рішення Конституційного Суду України від 19.10.2009 № 26-рп у справі за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України

Конституційний Суд зазначив, що Законом було встановлено *«додаткову вимогу щодо реалізації активного виборчого права для громадян, які проживають або перебувають у період підготовки і проведення виборів за межами України, – перебування на консульському обліку, чим звужено зміст та обсяг права громадян обирати Президента України»*. Цю норму Конституційний Суд визнав такою, що не відповідає Конституції. Положення, яке встановлювало вимогу до кандидата у члени окружної, дільничної виборчої комісії проживати у межах відповідного територіального округу або міста, на території якого розташований цей округ, також було визнано неконституційним, оскільки *«позбавлення громадянина України права брати участь в управлінні державними справами шляхом участі у роботі окружної або дільничної виборчої комісії у зв'язку з його проживанням за межами відповідного округу або міста в умовах відсутності воєнного або надзвичайного стану є порушенням частини четвертої статті 15, частини першої статті 38 Конституції України»*.

Заборону звертатися до ЦВК зі скаргами, що стосуються підготовки і проведення виборів Президента України, у день голосування і наступні дні виборчого процесу, розглядати ЦВК такі скарги рішенням Конституційного Суду також було визнано неконституційною, оскільки така заборона була *«передбачена всупереч приписам статті 40 Конституції України, згідно з якою усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк»*.

Конституційний Суд визнав неконституційною норму Закону, згідно з якою суд залишає позови щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу після закінчення визначених для цього строків без розгляду, зазначивши, що ця норма *«є такою, що обмежує закріплену Конституцією України гарантію здійснення прав і свобод людини і громадянина - право на їх судовий захист»*.

Оскільки згідно із частиною другою статті 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, а відтак і на правовідносини, які мали місце в процесі складання протоколів щодо встановлення підсумків голосування у межах територіального виборчого округу під час проведення виборів

(справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України)

Президента України, а також протоколів про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці, рішенням Конституційного Суду норму про неможливість судового оскарження таких протоколів було визнано такою, що не відповідає Конституції України.

Ще однією нормою, яку Конституційний Суд визнав неконституційною, була заборона суду здійснювати забезпечення позову щодо спорів, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів. У Рішенні сказано: *«заборона судам здійснювати забезпечення позову стосується призначення, підготовки та проведення виборів, тобто охоплює всі етапи виборчого процесу. За таких умов унеможливується виконання рішень суду, прийнятих в окремих справах щодо спорів стосовно призначення, підготовки і проведення виборів, що фактично означає неможливість реалізації особами права на судовий захист, гарантованого статтею 55 Конституції України»*.

Інші оскаржувані у поданнях положення Закону «Про вибори Президента України» та інших законодавчих актів, до яких вносилися зміни Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» або були визнані Конституційним Судом такими, що відповідають Конституції України, або конституційне провадження у справі стосовно їх перевірки на відповідність Конституції України було припинено.

За результатами голосування на президентських виборах 17 січня 2010 року жоден з кандидатів не одержав більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Повторне голосування відповідно до Закону «Про вибори Президента України» було призначене ЦВК на 7 лютого 2010 року.

3 лютого 2010 року – за чотири дні до повторного голосування – Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» щодо організації роботи виборчих комісій. Сам по собі факт внесення змін до виборчого законодавства під час виборчого процесу напередодні дня повторного голосування заслуговує на негативну оцінку. Венеціанська комісія у своїх висновках та ряд інших міжнародних інституцій неодноразово звертали увагу на недемократичний характер такої практики.

Закон «Про вибори Президента України» в редакції до прийнятих 3 лютого 2010 року змін передбачав, що засідання виборчої комісії є повноважним, якщо в ньому бере участь не менш як дві третини складу комісії. Зважаючи, що при повторному голосуванні виборчі комісії формуються за поданням двох кандидатів у Президенти України,

небезпідставними були побоювання щодо використання вимоги про кворум виборчих комісій як засобу зриву виборів кандидатом, для якого результати голосування є не вигідними, шляхом неподання кандидатур на призначення членів виборчих комісій, або відмови більше третини членів комісії брати участь у її засіданні, або їх неявки в день голосування. Мотивацією прийняття Закону начебто було прагнення унеможливити зрив виборів описаним вище шляхом.

Закон передбачав такі зміни: скасовувалася вимога щодо кворуму виборчих комісій усіх рівнів; надавалося право комісіям вищого рівня приймати рішення по суті питання, віднесеного до компетенції комісії нижчого рівня, у випадку бездіяльності останньої; вносилися корективи щодо порядку формування виборчих комісій, зокрема у разі, якщо кандидат на пост Президента України не використав можливість подати встановлену кількість кандидатур до складу певної комісії у визначений строк, або якщо повноваження члена виборчої комісії було припинено достроково і не було внесено подання щодо кандидатури на його місце, комісія вищого рівня мала формувати склад тої частини комісії, подання щодо якої не внесено кандидатом на пост Президента України, за поданням міського голови, голови районної, районної у місті ради.

Як зазначалося, ризик щодо можливості зриву виборів на певних виборчих дільницях, округах чи в цілому шляхом свідомого незабезпечення кворуму виборчих комісій дійсно існував. Однак скасування вимоги щодо кворуму виборчих комісій є доволі сумнівним підходом до вирішення цієї проблеми, який, у свою чергу, міг породити ряд нових проблем. Так, встановлення у законодавстві вимог щодо мінімальної кількості членів на засіданні колегіального органу, за присутності яких орган буде повноважним приймати рішення, є гарантією легітимності цих рішень. Зважаючи на те, що згідно з Законом під час повторного голосування, при підрахунку голосів, а також при встановленні підсумків голосування рішення виборчої комісії приймаються більшістю від присутніх членів комісії, а також на встановлений Законом порядок скликання та проведення засідань виборчих комісій, такі зміни до Закону могли призвести до зловживань членами виборчих комісій, прийняття незаконних рішень декількома членами комісії і навіть проведення двох чи більше засідань за участю різних членів комісії та прийняття ними різних рішень.

Прийнятий Верховною Радою Закон «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» був відразу підписаний

Президентом і вже 5 лютого зміни до Закону набули чинності. 54 народні депутати звернулися до Конституційного Суду із поданням щодо визнання положень Закону «Про вибори Президента України», які були викладені 3 лютого у новій редакції, неконституційними. Однак питання конституційності зазначених положень залишилось без відповіді, оскільки 18 березня 2010 року Конституційний Суд виніс ухвалу⁶, якою відмовив у відкритті конституційного провадження через невідповідність подання вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом «Про Конституційний Суд України», оскільки у конституційному поданні *«відсутнє правове обґрунтування твердження щодо неконституційності правового акта (його окремих положень)»*.

На щастя, потенційні ризики Закону не були використані з метою дезорганізації виборчого процесу і не перешкодили встановленню об'єктивних результатів голосування. Міжнародна спільнота визнала демократичність президентських виборів в Україні 2010 року.

Місцеві вибори⁷

Протягом 2009 та 2010 років відбулася ціла низка подій, пов'язаних із проведенням місцевих виборів, більшість з яких можуть слугувати яскравими прикладами неприйнятної державотворчої практики та її негативних наслідків. Так, калейдоскоп подій, що відбувалися за межами правового поля, розпочався зі скасування Верховною Радою призначених нею ж позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради менше, ніж за два тижні до їх проведення.

Позачергові вибори до Тернопільської обласної ради

18 грудня 2008 року Верховна Рада призначила позачергові вибори депутатів Тернопільської обласної ради на 15 березня 2009 року⁸. 3 березня 2009 року Парламент прийняв постанову «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» № 1058-VI, скасувавши таким чином позачергові вибори з політичних мотивів, оскільки домінуючій тоді у коаліції фракції проведення цих виборів було не вигідним. При цьому у зазначеній

⁶ Ухвала Конституційного Суду України від 18.03.2010 № 12-у про відмову у відкритті конституційного провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про вибори Президента України», Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори президента України» щодо організації роботи виборчих комісій»

⁷ Питання місцевих виборів розглядається також у 3 розділі Доповіді

⁸ Постанова Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» від 18.12.2008 № 771-VI

постанові Верховна Рада послалась на пункт 30 частини першої статті 85 Конституції України, в якому сказано, що до повноважень Верховної Ради входить призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування. Однак ні ця, ні інші статті Конституції не уповноважують Парламент скасовувати призначені місцеві вибори.

Попри постанову, позачергові вибори до Тернопільської обласної ради все ж відбулись, а Президент України звернувся із поданням до Конституційного Суду щодо визнання постанови про скасування призначених виборів неконституційною.

10 червня 2009 року Конституційний Суд ухвалив рішення⁹, яким визнав неконституційною Постанову Верховної Ради «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» від 3 березня 2009 року.

У своєму рішенні Конституційний Суд зазначив, що, враховуючи правову природу виборів до органів місцевого самоврядування як однієї з основних форм безпосередньої демократії, їх призначення за наявності законних підстав має для Верховної Ради України обов'язковий характер, за винятком випадків, передбачених Конституцією і законами України (мається на увазі обмеження щодо проведення виборів в умовах воєнного або надзвичайного стану). У рішенні також сказано, що *«положення Конституції України не дають підстав Верховній Раді України відмінити вже призначені чергові або позачергові вибори до органів місцевого самоврядування... Конституційний Суд України вважає, що строки проведення виборів є важливим інститутом гарантій реалізації виборчих прав громадян. Відміна виборів до органів місцевого самоврядування чи перенесення строків їх проведення з підстав, не передбачених законом, є порушенням цих прав громадян»*. Зазначені положення рішення Конституційного Суду матимуть важливе значення на майбутнє, адже скасування позачергових виборів до Тернопільської обласної ради виявиться далеко не єдиним випадком скасування місцевих виборів Верховною Радою за ці два роки.

⁹ Рішення Конституційного Суду України від 14.06.2009 № 14-рп у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради»

Питання строків повноважень органів місцевого самоврядування та призначення чергових виборів

Із віддаленням в часі від дати останніх чергових місцевих виборів все більшої актуальності набувало питання строків повноважень органів місцевого самоврядування та дати наступних чергових місцевих виборів.

Так, Законом «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року було змінено строк повноважень депутатів місцевих рад. Частина перша статті 141 Конституції передбачала, що до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області строком на п'ять років. В той же час, частина друга статті 141 Конституції в процесі конституційної реформи 2004 року змін не зазнала і встановлювала, що територіальні громади обирають строком на чотири роки відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Таким чином, на чергових місцевих виборах 26 березня 2006 року народ обрав депутатів місцевих рад на п'ять років, а сільських, селищних, міських голів – на чотири роки. Питання, чи застосовувати змінені конституційні положення до депутатів місцевих рад обраних на цих виборах, виявилось, однак, не зовсім однозначним. Багато хто з політиків, науковців громадських діячів відстоював позицію, що до обраних в березні 2006 року депутатів місцевих рад необхідно застосовувати положення Конституції в редакції 1996 року, тобто вважати їх обраними на чотири роки.

Така позиція обґрунтовувалася тим, що частини перша та друга статті 1 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Конституції України» встановлювали, що частина перша статті 141 Конституції України в редакції цього Закону набирає чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році. Верховна Рада України VI скликання набула повноважень 25 травня 2006 року. Однак така позиція видається хибною.

Так, аналіз висновків Конституційного Суду при проведенні попереднього конституційного контролю законопроектів щодо внесення змін до Конституції України, Закону України «Про внесення змін до Конституції України», відповідних стенограм Парламенту дає підстави стверджувати, що прив'язка моменту набрання чинності деякими нормами зазначеного Закону (щодо строків повноважень Верховної Ради,

чергових виборів до Верховної Ради, моментів набуття та припинення повноважень Верховної Ради, інших питань діяльності Верховної Ради, а також збільшення строку повноважень депутатів місцевих рад) до моменту набуття повноважень Верховною Радою VI скликання, обраною вже після внесення змін до Конституції України, пов'язана саме з представницькою природою Верховної Ради України та місцевих рад.

Чергові вибори до місцевих рад в Україні відбулись одночасно з виборами до Верховної Ради 26 березня 2006 року, відповідно набуття чинності конституційними змінами щодо органів місцевого самоврядування з точки зору юридичної техніки (економії тексту) стало можливим та доцільним також пов'язати з набуттям повноважень Верховною Радою України VI скликання, оскільки це фактично збігалося з набуттям повноважень місцевими радами.

Так, наміри збільшити строк повноважень Верховної Ради України та місцевих рад, виходячи з представницької природи цих органів, було правильно втілено в життя лише для рад, обраних вже після внесення конституційних змін щодо їх статусу, тобто у 2006 році. Для цього й виникла необхідність розведення в часі внесення змін до Конституції України та набуття чинності цими змінами. В іншому ж випадку виникали б питання про поширення конституційних змін щодо збільшення строку повноважень Верховної Ради України та депутатів місцевих рад, обраних на основі попередньої редакції норм Конституції України.

Конституційний Суд України в процесі попереднього конституційного контролю за внесенням змін до Конституції України щодо збільшення строку повноважень Верховною Радою України самою для себе зазначав, що, оскільки внесення змін до Основного Закону України, зокрема до розділу IV «Верховна Рада України», є прерогативою Парламенту, то, прийнявши вказані зміни до Конституції України, Верховна Рада, обрана у 2002 році на чотири роки, у такий спосіб продовжила б свої повноваження, що, вважає Конституційний Суд, створює прецедент, який у подальшому може призвести до втрати Парламентом України ознак його як виборного представницького органу¹⁰.

При проведенні місцевих виборів у березні 2006 року відповідні конституційні зміни були вже внесені, виборець вже знав, на який строк наділяє повноваженнями своїх представників. Виходячи з за-

¹⁰ Висновок Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 року № 3-в у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленого Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 81, 82 та інших Конституції України)

значеного впливає, що депутати місцевих рад, які були обрані на чергових виборах до місцевих рад 30 березня 2006 року та набули своїх повноважень майже одночасно (раніше, пізніше, одночасно) з Верховною Радою України шостого скликання, були обрані на п'ять років, а чергові вибори до місцевих рад в Україні згідно з Конституцією мали б бути проведені весною 2011 року. Вибори ж сільських, селищних, міських голів мали б відбутися весною 2010 року.

Керуючись, однак, іншою логікою, одночасні вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних міських голів 20 жовтня 2009 року були призначені Верховною Радою на 30 травня 2010 року¹¹.

Однак вже 16 лютого 2010 року Верховна Рада визнала такою, що втратила чинність, постанову про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році¹². Таким чином Парламент скасував чергові вибори до органів місцевого самоврядування, які мали відбутися 30 травня 2010 року. При цьому жодної іншої дати чергових місцевих виборів визначено не було.

«Відтермінування виборів на невизначений термін», як називали це народні обранці, а фактично, скасування Парламентом чергових місцевих виборів, суперечить засадничим принципам демократії та обмежує право народу здійснювати владу через органи місцевого самоврядування. Верховна Рада, згідно з Конституцією, уповноважена виконати по своїй суті формальну функцію – визначити конкретний день проведення виборів до органів місцевого самоврядування, що мають відбутися у строки, визначені Конституцією України. Парламент не уповноважений продовжувати строк повноважень обраних органів місцевого самоврядування або вирішувати, проводити місцеві вибори чи ні.

Прецедент зі скасування призначених виборів депутатів Тернопільської обласної ради повторився цього разу в масштабах усієї держави, не зважаючи на рішення Конституційного Суду від 10 червня 2009 року, в якому було чітко сказано, що Верховна Рада не має повноважень скасовувати призначені вибори та що таке скасування обмежує права громадян. Отже, Парламент свідомо пішов на пряме порушення

¹¹ Постанова Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році» від 20.10.2009 № 1648-VI

¹² Постанова Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році» від 16.02.2010 № 1889-VI

Конституції. Ні потреба удосконалення законодавства, ні відсутність ухваленого бюджету, ні вибори Президента України, які закінчились незадовго до моменту, коли мав би розпочинатися виборчий процес місцевих виборів, не можуть виправдати порушення конституційних норм.

53 народні депутати звернулися до Конституційного Суду із поданням щодо визнання постанови Верховної Ради про скасування призначених чергових місцевих виборів неконституційною. Однак своєї позиції щодо постанови Конституційний Суд так і не висловив, винісши 9 червня 2010 року ухвалу про відмову у відкритті провадження у цій справі¹³. Підставою для відмови у відкритті конституційного провадження стала відсутність у конституційному поданні правового обґрунтування тверджень щодо неконституційності оскаржуваної постанови. Парадоксальним є те, що в самій же ухвалі Конституційний Суд зазначив: *«суб'єкт права на конституційне подання вважає, що Верховна Рада України на підставі пункту 30 частини першої статті 85 Конституції України не мала права відмінити чергові вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, які були призначені на неділю 30 травня 2010 року, і тим самим порушувати право громадян вільно обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування, закріплене у частині першій статті 38 Конституції України. На думку авторів клопотання, положення Основного Закону України чітко визначають повноваження Верховної Ради України призначати чергові та позачергові вибори до органів місцевого самоврядування і не наділяють її повноваженнями скасовувати (припиняти), переносити, зокрема, чергові вибори до органів місцевого самоврядування, у тому числі й шляхом визнання такою, що втратила чинність, постанови про призначення відповідних виборів. Народні депутати України наголошують, що законодавчий орган неповноважний визнавати свої ненормативні акти правозастосовного характеру такими, що втратили чинність, якщо це призводить до порушення прав і свобод людини і громадянина, оскільки це прямо суперечить принципу верховенства права. На думку суб'єкта права на конституційне подання, Верховна Рада України, визнавши Постанову Верховної Ради України «Про призначення чергових*

¹³ Ухвала Конституційного Суду України від 09.06.2010 № 40-у/2010 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році»

виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році» від 20 жовтня 2009 року N 1648-VI такою, що втратила чинність, порушила право громадян України обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, яке забезпечується шляхом проведення періодичних виборів, і фактично подовжила строк повноважень представницьких органів місцевого самоврядування». Таке правове обґрунтування неконституційності оскаржуваної постанови Верховної Ради видається цілком повним, переконливим для вирішення питання щодо її неконституційності і, безперечно, достатнім для того, щоб відкрити провадження у справі. Із зазначеного можна зробити висновки, що Конституційний Суд, зважаючи на політичні обставини, а також неможливість забезпечення на момент розгляду питання проведення виборів 30 травня 2010 року, вирішив зайняти пасивну позицію і не надавати оцінку конституційності постанови про скасування призначених чергових місцевих виборів. Такий підхід Конституційного Суду, однак, не зможе забезпечити утвердження та верховенство Конституції у державі.

Окремо розвивалась історія зі строком повноважень Верховної Ради АРК, який Конституцією України не встановлюється. 19 березня 2009 року Верховна Рада прийняла Закон «Про затвердження зміни до статті 22 Конституції Автономної Республіки Крим щодо строку повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим», яким збільшила строк повноважень Верховної Ради АРК з чотирьох до п'яти років. У прикінцевих положеннях до Закону зазначалося таке: *«Закон набирає чинності з дня його опублікування і вводиться в дію з дня призначення відповідно до Конституції і законів України наступних чергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які будуть проведені у 2010 році»*. 17 грудня 2009 року Конституційний Суд на підставі подання Верховної Ради АРК ухвалив рішення¹⁴, яким визнав неконституційним словосполучення «які будуть проведені у 2010 році», оскільки, *«визначаючи при прийнятті Закону час проведення виборів до представницького органу автономії, Верховна Рада України втрутилася у компетенцію Верховної Ради Автономної Республіки Крим»*.

¹⁴ Рішення Конституційного Суду України від 17.12.2009 № 33-рп у справі за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про затвердження зміни до статті 22 Конституції Автономної Республіки Крим щодо строку повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим»

Важливим щодо строків органів місцевого самоврядування та порядку проведення їх чергових виборів є питання одночасності проведення виборів до органів місцевого самоврядування, що були обрані на чергових і позачергових виборах, та чи повинні переобиратися на найближчих чергових виборах, що проводяться по всій державі, органи місцевого самоврядування, які були обрані на позачергових виборах. Відповідь на це питання надав Конституційний Суд у рішенні від 4 червня 2009 року¹⁵, де розтлумачив, що «*положення частин першої, другої статті 141 Конституції України, що встановлюють строки, на які обираються депутати до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради чи сільський, селищний, міський голова, слід розуміти так, що при обранні цих осіб на передбачених Конституцією України чергових **та позачергових виборах** на них поширюються відповідно п'ятирічний та чотирирічний строки повноважень*». Також цим рішенням було визнано неконституційним положення статті 2 Закону України «Про порядок обчислення скликань представницьких органів місцевого самоврядування (рад)» від 24 червня 2004 року, в якому було сказано, що обрання нового складу представницького органу місцевого самоврядування (ради) на позачергових виборах не вважається новим скликанням цього представницького органу.

Таким чином, виникає ситуація, коли наступні чергові вибори, для прикладу, депутатів певної місцевої ради після обрання їх на позачергових виборах не збігатимуться у часі із черговими виборами депутатів місцевих рад, що проводяться по всій державі. При цьому з кожним наступним виборчим циклом все більше виборів депутатів певних місцевих рад та сільських, селищних, міських голів не збігатимуться у часі із загальними черговими місцевими виборами.

1 квітня 2010 року Верховна Рада включила до порядку денного та направила до Конституційного Суду законопроект № 4177 про внесення змін до Конституції України (щодо строків повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів) для одержання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Законопроектом пропонувалося закріпити у статті 136 Конституції п'ятирічний строк повноважень Верховної Ради АРК, збільшити встановлений статтею 141 Конституції строк повноважень сільських, селищних, міських голів із чотирьох до п'яти років, а також визначити,

¹⁵ Рішення Конституційного Суду України від 04.06.2009 № 13-рп у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України

що депутати Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільські, селищні, міські голови обираються на п'ять років лише на чергових виборах. У прикінцевих та перехідних положеннях законопроекту передбачалося проведення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 27 березня 2011 року. При цьому зазначалося, що конституційні зміни поширюються на депутатів Верховної Ради АРК, сільських, селищних, міських голів, обраних на чергових виборах 26 березня 2006 року. Це положення передбачає зворотню дію закону у часі, що суперечить статті 58 Конституції, та спрямоване на обмеження конституційних прав громадян, адже на виборах 26 березня 2006 року громадяни України надали сільським, селищним, міським радам чотирирічний мандат, і у конституційний спосіб він не може бути продовжений.

Закладена у законопроекті ідея одночасного проведення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських селищних міських голів, незалежно від того, обрані вони на чергових чи позачергових виборах, загалом заслуговує на позитивну оцінку. Однак для належної реалізації цієї ідеї законопроект потребував положення, яке б визначало, що обрані на позачергових виборах депутати Верховної Ради АРК, місцевих рад, сільські, селищні, міські голови здійснюють свої повноваження до набуття повноважень відповідно депутатами Верховної Ради АРК, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, обраних на найближчих чергових виборах. Відсутність такої норми утворювала б прогалину, що могла б породити нові проблеми при застосуванні відповідних конституційних норм.

17 червня 2010 року Конституційний Суд надав щодо законопроекту висновок¹⁶. На момент ухвалення Висновку дата чергових місцевих виборів ще не була визначена Парламентом, а можливі варіанти дати проведення таких виборів розглядалися з позиції політичної вигоди для влади, але не конституційності цієї дати. Після оприлюднення Висновку поширилось твердження про те, що начебто Конституційний Суд визнав неконституційним проведення виборів у березні 2011 року. Однак таке трактування положень Висновку було політично заангажованим і не відповідало дійсності.

¹⁶ Висновок Конституційного Суду України від 17.06.2010 № 2-в у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо строків повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 136, 141 Конституції України)

Так, Конституційний Суд, надаючи висновок, визнав, що всі положення законопроекту № 4177 відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції України, крім тих пунктів розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту, де йдеться про поширення дії положень Закону на депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, обраних на чергових виборах 26 березня 2006 року та про одночасне проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 27 березня 2011 року.

Невідповідність цих положень вимогам статті 157 Конституційний Суд мотивував тим, що законодавець у законопроекті визначив єдину дату проведення голосування на чергових виборах місцевих рад та сільських, селищних міських голів і *«встановлюючи регулювання... правовідносин у сфері припинення повноважень сільських, селищних, міських голів, виходить із п'ятирічного строку їх повноважень, ...хоча згідно з Конституцією України строк їх повноважень становить чотири роки (частина друга статті 141)»*.

Другим аргументом Конституційного Суду було те, що *«регулювання законодавцем правовідносин, пов'язаних з датою проведення голосування на виборах органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також з припиненням їх повноважень, має здійснюватися відповідно до пункту 30 частини першої статті 85, статті 91, пункту 20 частини першої статті 92 Конституції України тільки після внесення запропонованих до неї змін шляхом прийняття окремого правового акта, а не законопроекту, передбаченого розділом XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України»*. Тобто йдеться про те, що місцеві вибори на 27 березня 2011 року Верховною Радою не були призначені (постанови про призначення місцевих виборів на цю дату, і на будь-яку іншу справді не було), тож законопроект не може посилатися на дату виборів, яка насправді не є визначеною, і тим більше не може дата виборів визначатися законопроектом про внесення змін до Конституції України.

Обґрунтованість названих висновків Конституційного Суду не викликає сумнівів, адже справді строк повноважень сільських, селищних, міських голів становить чотири роки, і п'ятирічний термін їх повноважень у разі прийняття законопроекту міг застосовуватися лише до тих голів, що були б обрані на наступних виборах.

Висновок Конституційного Суду не виключав можливості призначення місцевих виборів на березень 2011 року, а звертав увагу на необхідність дотримання форми такого призначення – Верховна Рада

повинна прийняти постанову відповідно до пункту 30 частини першої статті 85 та статті 91 Конституції. Так само Висновок аж ніяк не заперечував конституційність проведення виборів депутатів місцевих рад у березні 2011 року. Навпаки – із Висновку чітко зрозуміло, що у березні 2006 року місцеві ради обиралися на п'ять років. Конституційний Суд зазначив, що проведення виборів у березні 2011 року збільшить строк повноважень голів, але не місцевих рад, з чого випливає, що вибори депутатів місцевих рад мали б відбутися весною 2011 року, коли спливе конституційно встановлений п'ятирічний строк їх повноважень. А от норму про строк повноважень сільських, селищних, міських голів вже було порушено, бо якщо слідувати букві Конституції, то такі вибори мали б бути проведені весною 2010 року.

Із місцевими виборами склалося так, що знайти абсолютно правильне рішення щодо ситуації, яка виросла на ґрунті попереднього хибного рішення (мається на увазі закладення у 2004 році різного строку повноважень органів місцевого самоврядування), було дуже складно. Проведення місцевих виборів окремо голів весною 2010 року та окремо місцевих рад весною 2011 року було б нераціональним, хоча це був єдино можливий шлях дотриматися Конституції.

Далі єдиним правовим рішенням було проведення виборів сільських, селищних, міських голів разом із виборами депутатів місцевих рад у строки, визначені для останніх Конституцією України, тобто весною 2011 року. Проведення виборів восени 2010 року (цей час проведення місцевих виборів взагалі неможливо обґрунтувати жодними правовими аргументами) порушувало обидві норми Конституції: і щодо строку повноважень місцевих рад, і щодо строку повноважень сільських, селищних, міських голів.

Однак, незважаючи на сказане вище, 1 липня 2010 року Верховна Рада призначила чергові місцеві вибори на 31 жовтня 2010 року¹⁷. Через тиждень, 8 липня 2010 року, Верховна Рада визнала такими, що втратили чинність, п'ятдесят своїх постанов про призначення позачергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів¹⁸, тобто скасувала п'ятдесят позачергових виборів депутатів

¹⁷ Постанова Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році» від 01.07.2010 № 2412-VI

¹⁸ Постанова Верховної Ради України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Верховної Ради України щодо призначення позачергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 08.07.2010 № 2473-VI

місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, призначених переважно на серпень 2010 року.

Закон про місцеві вибори

10 липня 2010 року Верховна Рада прийняла Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних міських голів»¹⁹. Законом встановлено, що вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних округах, на які поділяється територія відповідно села, кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду, селища. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою, за якою половина депутатів від загального складу відповідної ради обирається за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у єдиному багатомандатному виборчому окрузі, друга половина – за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті. Вибори сільських, селищних, міських голів, згідно із Законом, проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі.

Окрім іншого, Закон передбачав, що лише ті обласні й місцеві партійні організації, які були зареєстровані раніше, ніж за один рік до виборів, мають право на участь у місцевих виборах. Також політичним партіям заборонялось об'єднуватися у блоки для участі у виборах. Члени територіальних виборчих комісій, згідно з прийнятим Законом, мали призначатися місцевими організаціями партій, представлених у Верховній Раді, хоча попередній Закон передбачав, що кандидатури членів ТВК могли бути запропоновані будь-якою місцевою партійною організацією, незалежно від її присутності в Парламенті. Від кандидатів у мери міст Закон вимагав бути висунутими міськими партійними організаціями. Самовисування для кандидатів у мери

¹⁹ Законом був визнаний таким, що втратив чинність, Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 06.04.2004, який передбачав для виборів депутатів сільських, селищних рад мажоритарну систему відносної більшості в одномандатних округах, а для виборів депутатів Верховної Ради АРК, обласних, районних, міських, районних у місті рад – пропорційну систему за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у єдиному багатомандатному окрузі

було унеможливлене. Строк виборчої кампанії було скорочено із 90 до 50 днів. Також була скасована вимога до кандидатів про подання ними своїх програм та фотографій до виборчої комісії як частина процесу реєстрації, що означало зменшення можливості виборців отримати інформацію, необхідну для свідомого здійснення волевиявлення.

Новий закон про місцеві вибори був підданий жорсткій критиці і під тиском опозиції, громадськості, міжнародної спільноти до нього 30 серпня, вже в період після початку виборчого процесу, були внесені зміни²⁰. Однак із перелічених вище питань зміни стосувалися лише порядку формування складу територіальних виборчих комісій – до складу виборчих комісій могли входити представники не лише представлених у Парламенті, а усіх політичних партій, які мають намір взяти участь у місцевих виборах, а також була знята вимога про реєстрацію політичних партій не раніше, ніж за один рік до виборів.

Цікавим є той факт, що, всупереч рішення Конституційного Суду від 4 червня 2009 року № 13-рп у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції, за яким строки здійснення повноважень органів місцевого самоврядування, обраних на позачергових виборах, є такими ж, як і тих, що обрані на чергових виборах, 31 жовтня відбулися вибори до всіх органів місцевого самоврядування незалежно від того, на яких виборах вони були обрані, крім виборів депутатів Київської міської ради та мера Києва, які були обрані на позачергових виборах 25 травня 2008 року.

Щодо Києва, то 7 вересня, тобто також вже після початку виборчого процесу, до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» були внесені зміни²¹, згідно з якими районні у місті Києві ради діють лише у випадку їх утворення Київською міською радою. До внесення змін Закон передбачав беззастережне функціонування районних рад у районах міста Києва. А вже 9 вересня Київська міська рада ухвалила рішення²² «не утворювати районні у місті Києві ради» і «припинити з 31 жовтня 2010 року шляхом ліквідації районні в місті Києві ради».

²⁰ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 30.08.2010 № 2491-VI

²¹ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад» від 07.09.2010 № 2500-VI

²² Рішення Київської міської ради від 09.09.2010 № 7/4819 «Про питання організації управління районами в місті Києві»

Місцеві вибори 31 жовтня міжнародною спільнотою загалом були оцінені як менш прозорі та демократичні, ніж попередні президентські вибори, що адекватно відображало процеси зі згортання демократії в Україні.

Спроби правового регулювання всеукраїнського референдуму

5 червня 2009 року Верховна Рада прийняла у другому читанні та в цілому проект закону про всеукраїнський референдум № 1374 від 18 січня 2008 року, внесений народним депутатом О. Лавриновичем. Закон був прийнятий Верховною Радою без належного його опрацювання та обговорення. До другого читання текст законопроекту комітетом не готувався, жодних поправок до тексту законопроекту внесено не було, фактично закон був прийнятий в редакції, взятій за основу в першому читанні. Цей закон Президент не підписав і повернув його до Верховної Ради для повторного розгляду, пропонуючи відхилити як такий, що не узгоджується з нормами Конституції України, не створює належних правових гарантій для здійснення народного волевиявлення та реалізації конституційного права громадян на участь у всеукраїнських референдумах.

Закон дійсно містив низку вагомих недоліків, зокрема: 1) передбачалося, що проект нової редакції Конституції України подається до Верховної Ради України більшістю від її конституційного складу, а це суперечить статті 156 Конституції, згідно з якою законопроект про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції подається не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України; 2) Верховній Раді було надане право призначати всеукраїнський референдум про схвалення нової редакції Конституції, однак згідно з чинною Конституцією України це не входить до компетенції Верховної Ради, а є повноваженням лише Президента України; 3) передбачалося можливість прийняття на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою рішень з будь-яких питань, за винятком законопроектів з питань податків, бюджету та амністії, – визначення предмету референдуму в такий спосіб майже без застережень дозволяло приймати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою рішення, які звужуватимуть зміст та обсяг існуючих прав і свобод, що є неприпустимим. Крім того, таке положення несло в собі небезпеку маніпулювання референдумом певними політичними силами. Об'єктивно механізм референдуму за народною ініціативою не здатен забезпечити прийняття виважених та професійних законів і може бути використаний як

інструмент для проведення недемократичних змін. Предмет референдуму за народною ініціативою повинен бути значно вужчим і чітко визначеним. Закон містив також інші недоліки щодо передбаченого ним механізму проголошення всеукраїнського референдуму, його організації та проведення, особливо в частині створення ініціативних груп, зібрання підписів, перевірки їх достовірності, фінансування підготовки та проведення всеукраїнського референдуму та ряду інших питань.

Під час голосування 17 листопада 2009 року Верховна Рада не змогла подолати вето Президента на закон, і він був відхилений та знятий з розгляду.

Після президентських виборів 2010 року питання правового регулювання всеукраїнського референдуму набуло нової актуальності та іншої політичної мотивації.

29 квітня 2010 року народним депутатом Д. Шпенюком – однопартійцем автора попереднього законопроекту про всеукраїнський референдум та на цей час Міністра юстиції О. Лавриновича, було внесено проект закону «Про всеукраїнський референдум» № 6278, який 3 червня 2010 року був прийнятий за основу. Законопроект № 6278 багато в чому повторював попередній законопроект про всеукраїнський референдум № 1374.

Законопроект без перебільшення можна оцінити як загрозу засадам демократичної та правової держави, адже в його основу була покладена не ідея референдуму як форми безпосередньої демократії, через яку народ здійснює своє волевиявлення, а ідея референдуму як інструменту влади для впровадження недемократичних змін.

Зокрема, щодо регулювання порядку прийняття нової Конституції України на референдумі та внесення до неї змін, проект містив такі проблеми:

- закріплюючи право народу приймати нову Конституцію, проект не визначав порядку реалізації народом цього права, зокрема не передбачав існування органу установчої влади, який би розробляв проект Конституції. Згідно із рішенням Конституційного Суду № 6-рп від 16 квітня 2008 року у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі *«народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами*

України». Відповідно до положень проекту на всенародне голосування мав би виноситися проект Конституції, запропонований ініціативною групою. Однак таке положення не можна розцінювати як порядок реалізації народом права визначати і змінювати конституційний лад, адже Конституція є актом установчої влади і її зміст повинен визначатися установчим органом, а не ініціативною групою, яка може виконувати лише технічну функцію і в жодному разі не репрезентативну. Спосіб розроблення і прийняття Конституції, запропонований проектом, невідомий практиці розвинених демократичних держав. проект передбачав парадоксальну ситуацію, коли прийняття нової Конституції через неналежне втілення вимоги про законодавче визначення порядку її прийняття процедурно є легшим, ніж внесення змін до окремих положень Конституції. З цього можна зробити висновок, що таке регулювання було спрямоване не на створення можливостей для реалізації народом установчої влади, а для «просування» через референдум вигідного чинній владі Основного Закону у разі виникнення такої потреби;

- проект не передбачав попереднього з'ясування думки народу щодо необхідності прийняття нової Конституції, що є обов'язковим відповідно до рішення Конституційного Суду № 6-рп від 16 квітня 2008 року у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі, де сказано, що *«процес прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути започаткований лише після з'ясування волі Українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України»*;

- *положення проекту*, що стосуються проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою щодо скасування, втрати чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України, не відповідали Конституції України. Положення закону про внесення змін до Конституції після набрання ними чинності стають положеннями Конституції. Тобто у проекті йшлося не про скасування закону про внесення змін до Конституції України, а фактично, про зміну чинних норм Конституції. Розділ XIII Конституції чітко передбачає порядок внесення змін до Конституції, і вона не може бути змінена в порядку, що пропонувався проектом. Це підтверджується рішенням Конституційного Суду № 6-рп від 16 квітня 2008 року у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі, де встановлено, що народ на референдумі може приймати закони та вносити до них зміни, може приймати нову Конституцію України в по-

рядку, що має бути визначений законом, однак не може її змінювати в інший спосіб, ніж це передбачено розділом XIII Конституції;

- у проекті передбачалася можливість проведення всеукраїнського референдуму, предметом якого було б внесення змін до Конституції України. Розділ XIII Конституції встановлює виключний порядок внесення до неї змін. Внесення змін до Конституції у спосіб, відмінний від передбаченого розділом XIII Конституції, є неможливим. Стаття 156 Конституції визначає, що законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», III «Вибори. Референдум», XIII «Внесення змін до Конституції України» за умови прийняття не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Однак проект не передбачав обов'язкового прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції, що виноситься на всеукраїнський референдум, Парламентом.

Щодо запропонованого проектом регулювання процедури ініціювання та проведення референдуму, то воно спрямовувалося на те, щоб справжні народні ініціативи, якщо вони не підтримуватимуться владою, мали дуже малі шанси бути прийнятими на референдумі. Проект лише створював видимість широких можливостей для безпосередньої демократії народу. Механізм проведення референдуму характеризувався обмеженою відкритістю процесу та контрольованістю комісії референдуму, що потенційно надавало владі можливість забезпечити необхідний для неї результат голосування. Ці висновки ґрунтуються на таких положеннях проекту:

- на Президента покладалося повноваження здійснювати перевірку відповідності Конституції та законам України питань, які пропонується винести на всеукраїнських референдум за народною ініціативою. Якщо, на погляд Президента, питання не відповідають Конституції та законам, він просто не видає указу про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Крім Президента, питання, які пропонується винести на всеукраїнський референдум, мала б оцінювати на відповідність Конституції та законам також ЦВК. Фактично справжні народні ініціативи, а не ті, що підтримуються владою, могли б блокуватися Президентом. При цьому Конституція не наділяє Президента вказаним повноваженням, отже воно суперечить Основному Закону, адже повноваження Президента визначаються виключно Конституцією;

- для збору трьох мільйонів підписів під вимогою щодо проведення всеукраїнського референдуму ініціативній групі надавалося **всього сорок днів, а в підготовці проекту до другого читання цей строк пропонувалося скоротити до двадцяти днів**. Доволі сумнівною є доцільність встановлення часового обмеження щодо збору підписів ініціативною групою взагалі, а встановлення проектом такого короткого строку для збору підписів унеможливило б ініціювання громадянами референдуму, якщо їх ініціатива не підтримується владою;

- ЦВК для перевірки підписних листів та протоколів щодо підтримки народної ініціативи трьома мільйонами громадян надавалося **всього сім днів**. За цей строк перевірити правильність та дійсність документів, необхідних для ініціювання референдуму, практично неможливо;

- порядок фінансування проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, передбачений проектом, може унеможливити проведення референдуму, якщо у владних суб'єктів немає політичної волі щодо його проведення. Так, проект встановлював, що обсяг коштів для підготовки і проведення всеукраїнського референдуму за поданням Центральної виборчої комісії передбачається окремим рядком у законі про Державний бюджет України або визначається іншим законом;

- без дозволу чи запрошення відповідної комісії бути присутніми на засіданнях комісії референдуму, у тому числі при підрахунку голосів та встановленні результатів голосування, могли лише такі особи: члени комісій референдуму вищого рівня, уповноважені особи та офіційні спостерігачі ініціативної групи – не більше двох, акредитовані міжнародні спостерігачі, представники ЗМІ – не більше двох осіб від одного ЗМІ;

- спостерігачами на референдумі визнавалися лише офіційні спостерігачі ініціативних груп та міжнародні спостерігачі. Спостерігачів від політичних партій, навіть тих, що представлені у Парламенті, не передбачалося. До другого читання профільний комітет підтримав поправку щодо можливості участі у референдумі офіційних спостерігачів від всеукраїнських громадських організацій;

- комісія референдуму вищого рівня наділялася правом, так би мовити, розпустити комісію нижчого рівня, а також з власної ініціативи скасувати її рішення або приймати рішення замість неї;

- підстави для звільнення окремих членів комісії дозволяли б звільняти «неугідних» членів у разі потреби комісією вищого рівня (наприклад, така підстава, як систематичне невиконання покладених

на члена комісії референдуму обов'язків, засвідчене не менш як двома рішеннями з цього приводу комісії, до складу якої цей член комісії входить);

- в день голосування та під час підрахунку голосів кворум для засідань комісій референдуму не передбачався. Рішення приймалися б більшістю від присутніх членів комісії.

Проект містив цілу низку інших недоліків. Для прикладу, передбачалася можливість встановлення обмежень предмету всеукраїнського референдуму законами, що не відповідає Конституції – обмеження щодо предмету всеукраїнського референдуму вичерпно встановлені у статті 74 Конституції; встановлювалися обмеження проведення референдуму з одного й того ж питання протягом року, проте Конституція такого обмеження не містить; допускалося проведення скасовуючого референдуму щодо законів з питань бюджету, податків та амністії; передбачалося, що всі рішення референдуму є обов'язковими, однак питання застосування тих результатів референдуму, які потребують подальшої імплементації, зокрема у випадку, коли на референдум вносився не законопроект, а окреме питання, не було вирішено. Перелік недоліків можна було б продовжувати й далі, однак і названих вище є цілком достатньо для розуміння проблематики проекту.

9 та 10 липня 2010 року проект закону про всеукраїнський референдум № 6278 розглядався Парламентом у другому читанні. До законопроекту народними депутатами було подано майже тисячу поправок. Під час голосування щодо поправок була підтримана поправка народного депутата Ю. Ключковського про виключення із проекту положення щодо можливості винесення на всеукраїнський референдум питання щодо скасування, втрати чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України. Вбачалося, що одним із основних політичних мотивів прийняття закону про всеукраїнський референдум у запропонованій редакції було прагнення влади у перспективі скасувати за допомогою референдуму Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року. Із прийняттям зазначеної поправки така мета шляхом проведення референдуму не могла б бути досягнута. Верховна Рада відправила проект закону про всеукраїнський референдум № 6278 на повторне друге читання²³.

²³ Постанова Верховної Ради України «Про направлення на повторне друге читання проекту Закону України про всеукраїнський референдум» від 10.07.2010 № 2484-VI

1.2. Верховна Рада України

Регламентування організації та діяльності Верховної Ради України

Станом на початок 2009 року основні питання організації та діяльності Верховної Ради України врегульовувалися підзаконним актом під назвою Регламент Верховної Ради України, що був прийнятий 19 вересня 2008 року.

Конституція України встановлює, що виключно законами України визначається організація і порядок діяльності Верховної Ради. Цей конституційний припис перманентно порушувався з часу його існування. Питання, які врегульовуються Регламентом Верховної Ради, власне і є питаннями її організації та порядку діяльності. Згадане конституційне положення не виключає існування поряд із Регламентом інших законів, які регулюватимуть питання організації та порядку діяльності Парламенту, однак означає, що Регламент Верховної Ради має бути прийнятий у формі закону.

Різниця між Регламентом, прийнятим як закон, та Регламентом, прийнятим у формі будь-якого іншого нормативного акта, принципова: проект закону розглядається, як правило, за процедурою трьох читань, до проекту іншого акта Парламенту така процедура не застосовується, закон набуває чинності за умови підписання його Президентом та оприлюднення у конституційно визначеному порядку, в той час як щодо інших актів Верховної Ради Президент не може застосувати права вето, зміни до закону можуть бути внесені лише законом, до інших актів Парламенту – в порядку, передбаченому відповідно для їх прийняття.

На момент прийняття Конституції діяв Регламент Верховної Ради, прийнятий і введений в дію постановою Верховної Ради від 27 липня 1994 року. Уперше на необхідності прийняття закону про Регламент Верховної Ради Конституційний Суд наголосив ще в грудні 1998 року в рішенні у справі про утворення фракцій у Верховній Раді²⁴.

Спроби виконати конституційні вимоги були зроблені парламентарями у 1997 році та закінчились тоді безрезультатно. Далі було відверте ігнорування народними депутатами норми Конституції про

²⁴ Рішення Конституційного Суду від 03.12.1998 № 17-рп/98 у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України)

необхідність врегулювання діяльності Парламенту законом та спроби обійти вимогу Основного Закону в різний спосіб.

До внесення змін у грудні 2004 року стаття 82 Конституції передбачала, що порядок роботи Верховної Ради встановлюється Конституцією та законом про регламент Верховної Ради. Законом «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року серед інших змін вносились зміни й до норм щодо регулювання організації та порядку діяльності Верховної Ради. Так, було скасоване згадуване положення статті 82 Конституції та в трьох статтях з'явилися згадки про Регламент Верховної Ради України.

Такі зміни начебто спрямовувалися на створення конституційної основи для прийняття Регламенту Парламенту на рівні підзаконного акта, однак ця мета досягнута не була, оскільки зміни вносились безсистемно та без розуміння засад Основного Закону. Внівши зазначені зміни до деяких статей Конституції, не була змінена норма статті 92 Конституції про регулювання організації та діяльності Верховної Ради виключно законом. Однак навіть цих змін було б недостатньо, адже стаття 19 Конституції визначає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Таким чином, спроба створити конституційні передумови для прийняття Верховною Радою такого акта, як Регламент, який би не був законом, була від початку безнадійною, оскільки прийняття закону про Регламент впливає із основних засад конституційного ладу. Отже, конституційні зміни лише поглибили проблему забезпечення належного правового регулювання організації та порядку діяльності Верховної Ради, як поглибилися проблеми і в інших сферах, на вирішення яких нібито були спрямовані конституційні зміни 2004 року.

16 березня 2006 року народні обранці прийняли Постанову «Про Регламент Верховної Ради України». Звідси почалося протистояння між Конституційним Судом та народними депутатами, яке проявлялось у тому, що перший неодноразово наголошував на необхідності прийняття закону про Регламент та тричі визнавав неконституційними Регламенти Верховної Ради, а другі вперто продовжували ухилятися від прийняття Регламенту у формі закону і після рішення²⁵

²⁵ Рішення Конституційного Суду від 01.04.2008 № 4-рп/2008 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України)

Конституційного Суду, прийнятого 1 квітня 2008 року, затвердили постановою від 8 квітня 2008 року Тимчасовий регламент, а після визнання рішенням²⁶ від 17 вересня 2008 року неконституційним і цього Регламенту – ухвалили 19 вересня 2008 року вже згадуваний підзаконний акт Регламент Верховної Ради України.

Спроби легітимізувати прийняття Регламенту Верховної Ради у формі підзаконного нормативно-правового акта були зроблені парламентарями за допомогою такого феномену, як закон про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України.

8 квітня 2008 року Верховна Рада вперше прийняла Закон «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України», який, якщо не враховувати положення про порядок набрання чинності самим Законом, містив лише одне положення такого змісту: *«організація і порядок діяльності Верховної Ради України встановлюються Конституцією України, законами України про статус народних депутатів України, про комітети Верховної Ради України, про тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України, іншими законами України та Регламентом Верховної Ради України»*. Тобто Закон замість належного закріплення на законодавчому рівні питань організації і порядку діяльності Парламенту містив лише бланкетну норму, яка відсилала до інших джерел права і не створювала належної правової бази для роботи Парламенту, як того вимагає Конституція України. Нових правових норм Закон не містив. На цей Закон Президент наклав вето, яке 4 вересня 2008 року було подолане, однак Президенту на підпис був надісланий Закон, датою прийняття якого зазначалася дата подолання вето, а не прийняття, та з іншим номером, що дало підстави Президенту повторно застосувати до Закону право вето, адже його редакція відрізнялася від попередньої. 3 лютого 2009 року Парламент знову подолав вето щодо Закону, і вже 17 лютого він набув чинності, однак опублікований він був за підписом голови Верховної Ради та із датою першого подолання вето, що пізніше стало підставою для визнання Закону неконституційним в цілому через порушення встановленої Конституцією процедури набрання ним чинності.

Майже весь 2009 рік Верховна Рада керувалася у своїй роботі Регламентом Верховної Ради від 19 вересня 2008 року.

²⁶ Рішення Конституційного Суду від 17.09.2008 № 16-рп/2008 у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України)

26 листопада 2009 року Конституційний Суд ухвалив рішення № 30-рп у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради України, яким визнав зазначені нормативно-правові акти такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними). Таким чином, Конституційний Суд втретє визнав неконституційним Регламент Верховної Ради, прийнятий у формі підзаконного нормативно-правового акта, зазначивши, що *«Регламент, який, зокрема, унормовує організацію і порядок діяльності Верховної Ради України, має прийматися виключно як закон України за встановленою статтями 84, 93, 94 Конституції України процедурою його розгляду, ухвалення і набрання ним чинності»*.

1 грудня 2009 року, тобто через чотири дні після визнання неконституційним Закону «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» від 4 вересня 2008 року, Верховна Рада ухвалила новий Закон із такою ж назвою, який, крім прикінцевих положень, містив дві статті, одна з яких повністю дублювала єдине положення попереднього Закону. Друга стаття закріплювала таке положення: *«порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Верховна Рада України відповідно до Конституції України приймає **Регламент Верховної Ради України – спеціальний акт, яким встановлюються парламентські правила та процедури здійснення Верховною Радою України конституційних повноважень на виконання відповідно законодавчої, установчої, контрольної чи іншої функції***».

Із даного у Законі визначення поняття Регламенту Верховної Ради України вбачається прагнення закріпити на законодавчому рівні можливість прийняття Регламенту Українського Парламенту не у формі закону. Президент України вніс до Конституційного Суду подання із клопотанням визнати Закон «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» від 1 грудня 2009 року таким, що не відповідає Конституції України, обґрунтовуючи своє подання конституційними нормами та позиціями Конституційного Суду, висловленими у його рішеннях. Однак 6 квітня 2010 року Конституційний Суд виніс ухвалу²⁷ про відмову у відкритті конституційного проваджен-

²⁷ Ухвала Конституційного Суду України від 06.04.2010 № 18-у/2010 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням

ня у справі за конституційним поданням Президента України. Відмову у відкритті конституційного провадження щодо конституційності Закону Конституційний Суд мотивував тим, що *«після надходження до Конституційного Суду України конституційного подання Президента України Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI, яким затверджено зазначений Регламент, що врегульовував порядок роботи Парламенту. Цей закон був опублікований в газеті «Голос України» 17 лютого 2010 року і є чинним. Проте Закон України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» від 1 грудня 2009 року № 1667-VI не був визнаний таким, що втратив чинність... За змістом статті 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань щодо конституційності лише чинних актів... Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України з прийняттям нового акта, якщо інше не визначено самим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше... Таким чином, Закон, щодо якого порушено клопотання про перевірку його конституційності, **слід вважати таким, що втратив чинність**. Отже, є підстави для відмови у відкритті конституційного провадження»*.

Таке обґрунтування рішення про відмову у відкритті конституційного провадження викликає декілька запитань. По-перше, сумнівним є твердження, що Регламент Верховної Ради та Закон «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» є однопредметними актами, аналіз змісту цих актів не підтверджує цю тезу. Той факт, що ці акти діяли паралельно майже весь 2009 рік, не виключаючи взаємно один одного, також ставить під сумнів аргументацію Конституційного Суду. По-друге, викликає запитання така правова категорія, застосовувана в Ухвалі, як Закон, який *«слід вважати таким, що втратив чинність»*. Закон втрачає чинність лише внаслідок визнання його таким, що втратив чинність, Верховною Радою або визнання його неконституційним рішенням Конституційного Суду. Звісно, ці питання мають незначне прикладне значення, оскільки з прийняттям Закону «Про Регламент Верховної Ради України» Закон «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» став непотрібним як інструмент легітимації Регламенту у формі підзаконного нормативно-правового акта і пізніше був визнаний та-

Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України»

ким, що втратив чинність. Однак ці питання є важливими для розвитку системи українського законодавства та нормотворчої діяльності загалом. 7 липня 2010 року Верховна Рада ухвалила Закон «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України». Прийняття цього акта можна вважати крапкою в історії феномену законів про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України, які, всупереч гучній назві, не містили жодних правових норм, що регулювали б організацію і порядок діяльності Парламенту, а були лише намаганням легітимізувати прийняття Регламенту Верховної Ради у формі підзаконного акта.

Закон «Про Регламент Верховної Ради України» був прийнятий 10 лютого 2010 року і вже 17 лютого набрав чинності. Закон складається із двох пунктів, а самі норми, що визначають організацію і порядок діяльності Верховної Ради, викладені у додатку «Регламент Верховної Ради України», що затверджений одним із двох пунктів Закону. Хоча Закон є великим за обсягом, його важко назвати результатом професійної роботи над важливим нормативним актом, який регулює діяльність Верховної Ради, а отже, прямо впливає на легітимність та ефективність такої діяльності. Проект відповідного закону був внесений до Парламенту за день до його прийняття за основу та відразу в цілому, що свідчить про недотримання процедури при ухваленні Закону.

Так, Верховна Рада прийнятим Законом за змістом затвердила Регламент Верховної Ради України, який Конституційний Суд 26 листопада 2009 року визнав неконституційним, тобто останній документ, яким керувалася у своїй роботі. Народні депутати під час виступів називали Регламент, що ліг в основу додатку до Закону, чинним, хоча він втратив свою чинність з моменту визнання його неконституційним. Народним депутатам роздавався лише сам текст Закону і перша сторінка додатку – Регламенту, щодо іншої частини документу депутатам порадили при бажанні ознайомлюватися з ним у Регламенті, який лежить у кожного на столі. Закон був прийнятий відразу в цілому за незрозумілою процедурою, оскільки приймався із урахуванням пропозицій двох народних депутатів, які просто усно було виголошено в залі без голосування щодо них окремо. Крім того, порушення законодавчої процедури розгляду законопроекту і прийняття Закону фактично за один день позбавило можливості науковців, представників громадянського суспільства долучитися до публічного процесу законотворення такого важливого для подальшого розвитку парламентаризму Закону.

Прийняття Регламенту як додатку до Закону з правової точки зору не викликає застережень і не суперечить Конституції, оскільки норми, викладені у додатку до Закону, є невід'ємною частиною самого Закону. Таким чином, із прийняттям 10 лютого 2010 року Закону «Про Регламент Верховної Ради України» вимога Конституції про регулювання організації і порядку діяльності Верховної Ради України виключно Законом та відповідні рішення Конституційного Суду врешті були виконані.

Від коаліції депутатських фракцій, передбаченої Конституцією, до коаліції депутатських фракцій та народних депутатів

Протягом 2009 року у Парламенті діяла Коаліція національного розвитку, стабільності та порядку, утворена 17 грудня 2008 року²⁸ представниками депутатських фракцій Блоку Юлії Тимошенко, Блоку «Наша Україна – Народна самооборона», Блоку Литвина. З формуванням цієї Коаліції постало питання повноважності Кабінету Міністрів, сформованого попередньою Коаліцією демократичних сил, що була утворена 29 листопада 2007 року депутатськими фракціями Блоку «Наша Україна – Народна самооборона» та Блоку Юлії Тимошенко. Так, Президент України наполягав на тому, що з припиненням діяльності коаліції депутатських фракцій припиняються повноваження сформованого нею Уряду, і нова коаліція депутатських фракцій повинна формувати новий Уряд, інакше Президент матиме право розпустити Парламент на тій підставі, що протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України.

Президент України звернувся із поданням до Конституційного Суду України щодо тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України, яка визначає, що коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України, у системному зв'язку з іншими положеннями Конституції України.

28 квітня 2009 року Конституційний Суд прийняв рішення²⁹, в якому надав таке тлумачення: *«В аспекті конституційного подання*

²⁸ Угода від 17.12.2008 про створення Коаліції національного розвитку, стабільності та порядку

²⁹ Рішення Конституційного Суду України від 28.04.2009 № 8-рп у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення

положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України слід розуміти так, що внесення пропозицій відповідно до Конституції України Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України належить виключно до повноважень коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої згідно з частинами шостою, сьомою статті 83 Конституції України»...

Характерною ознакою діяльності Парламенту у 2009 році можна назвати слабку спроможність ухвалювати політично важливі рішення, оскільки існуючу коаліцію депутатських фракцій дуже умовно можна було називати парламентською більшістю. Хоча вона й була сформована трьома депутатськими фракціями, які у загальній чисельності налічували 247 депутатів, не всі депутати цих фракцій увійшли до складу коаліції. Коаліційна угода була підписана трьома представниками кожної депутатської фракції – головами або їх заступниками. Чи були додані до коаліційної угоди списки членів депутатських фракцій, що сформували коаліцію, з особистими підписами народних депутатів, як того вимагав Регламент Верховної Ради, залишається незрозумілим.

Знаковим рішенням для діяльності Парламенту того періоду та діючої коаліції можна назвати постанову «Про діяльність Національного банку України в період фінансової кризи та стан виконання рішень Верховної Ради України з цих питань» від 26 січня 2009 року, п'ятий пункт якої встановлював: «*визнати такою, що втратила чинність, Постанову Верховної Ради України від 16 грудня 2004 року № 2244-IV «Про призначення Стельмаха В. С. на посаду Голови Національного банку України»*». Цим рішенням Верховна Рада порушила Конституцію України, відповідно до якої призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України здійснюється за поданням Президента України (пункт 18 частини першої статті 85 Конституції України). Такі «рішення» органів державної влади є вкрай небезпечними, адже породжують стан правової невизначеності та сумніви у легітимності ключових державних інституцій і ухвалених ними актів.

положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України

Механізм «скасування рішення про призначення» є неправовим за своєю суттю, навіть якщо б Верховна Рада мала повноваження звільняти Голову Національного банку без подання Президента. Рішення про призначення особи на посаду є індивідуально-правовим актом і вичерпує свою дію з його виконанням. Для того щоб звільнити призначену особу, необхідно прийняти новий індивідуально-правовий акт відповідного змісту із дотриманням встановленої процедури.

Президент України звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положення пункту 18 частини першої статті 85 Конституції України. 26 лютого 2009 року Конституційний Суд прийняв рішення³⁰, в якому зазначив, що «однією з конституційно-правових гарантій діяльності Національного банку України щодо забезпечення стабільності грошової одиниці України є передбачений пунктом 18 частини першої статті 85 Конституції України особливий порядок призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України Верховною Радою України за поданням Президента України... Верховна Рада України як орган державної влади повинна діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією і законами України. Конституція України встановила **імперативний порядок призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України Верховною Радою України лише за поданням Президента України**. Основний Закон України не передбачає іншого способу припинення перебування на посаді Голови Національного банку України, крім закріпленого у пункті 18 частини першої статті 85, а саме звільнення його Верховною Радою України з цієї посади за поданням Президента України».

Щодо здійснення повноважень у сфері забезпечення проведення виборів в Україні варто звернути увагу на постанови Верховної Ради «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» від 3 березня 2009 року, «Про призначення чергових виборів Президента України» від 1 квітня 2009 року, «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих

³⁰ Рішення Конституційного Суду України від 26.02.2009 № 6-рп у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення пункту 18 частини першої статті 85 Конституції України

рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році» від 16 лютого 2010 року³¹.

Механізм державної влади, встановлений Конституцією України, не передбачає жодних правових наслідків від вступу на пост новообраного Президента для діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді та Кабінету Міністрів. Однак зміна політичної кон'юнктури після президентських виборів 2010 року гостро поставила на порядок денний питання формату та чинності урядової коаліції. Ще до інавгурації Президента Голова Верховної Ради В. Литвин, посиляючись на доводи частини народних депутатів, що діяльність Кабінету Міністрів Ю. Тимошенко не опирається на парламентську більшість, зажадав від учасників коаліції здійснити не передбачену Регламентом Верховної Ради процедуру – підтвердити у десятиденний строк існування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді шляхом подання списків народних депутатів, що входять до складу коаліції, разом із їх підписами. 2 березня 2010 року В. Литвин оголосив про припинення діяльності сформованої 17 грудня 2008 року Коаліції Національного розвитку, стабільності та порядку, оскільки згаданих документів коаліцією депутатських фракцій подано не було.

3 березня Верховна Рада висловила недовіру Кабінету Міністрів³².

Далі зі змісту конституційних норм вбачалося лише два варіанти розвитку подій: або депутатські фракції в результаті переговорів та досягнення консенсусу сформують нову коаліцію, або, в разі недосагнення згоди щодо коаліції депутатських фракцій, повноваження Верховної Ради буде достроково припинено. Однак формування нової коаліції відбулося за іншим, доволі сумнівним з правової точки зору, сценарієм, що кинув тінь на легітимність діяльності як коаліції, так і сформованого нею Уряду – 9 березня Верховна Рада ухвалила Закон України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України», яким суб'єктами формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді, крім депутатських фракцій, визнала також окремих народних депутатів.

«Пропрезидентські» фракції, не налічуючи у своїй сукупності більшості від конституційного складу Парламенту, вирішили змінити порядок формування та вимоги до складу коаліції, закріплені у Регламенті Верховної Ради, в чому їх підтримали деякі представники

³¹ Див. аналіз цих постанов Верховної Ради у підрозділах Доповіді «Правове регулювання виборів Президента України» та «Місцеві вибори» відповідно

³² Постанова Верховної Ради України «Про відповідальність Кабінету Міністрів України» від 03.03.2010 № 1928-VI

інших фракцій. Однак питання порядку формування коаліції депутатських фракцій є предметом регулювання не лише Регламенту, а й Конституції України, яка визначає, що за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Конституційний Суд у рішенні від 17 вересня 2008 року роз'яснив, що «до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію»³³.

Таким чином на момент внесення змін до Регламенту їхня суперечність із Конституцією була очевидною, однак вони все ж були прийняті Парламентом та підписані гарантом Конституції.

Норми про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді з'явилися у Конституції після внесення до неї змін у 2004 році. Деструктивний характер цих норм був зрозумілим ще тоді, однак події, які передували внесенню змін до Регламенту, повною мірою показали, що коаліція депутатських фракцій і дієздатна парламентська більшість не є тотожними поняттями. Порядок утворення та діяльності більшості у Парламенті не може бути предметом регулювання Основного Закону, адже є явищем винятково політичної кон'юнктури. Жодна з конституцій розвинених європейських держав не регулює порядку утворення парламентської більшості. Однак, незважаючи на деструктивний характер норм про коаліцію депутатських фракцій, її формування на інших засадах, ніж передбачені Конституцією, було можливим лише після внесення відповідних змін до Конституції. Найважливішим правилом будь-якої демократичної влади є безумовне дотримання конституції держави, в іншому випадку таку владу важко назвати демократичною.

11 березня 2010 року Голова Верховної Ради повідомив про формування у Верховній Раді коаліції депутатських фракцій «Стабільність і реформи», до складу якої увійшли фракції Партії регіонів, Комуністичної партії та Блоку Литвина, а також окремі народні депутати із фракцій, що не увійшли до складу коаліції. Угоду про створення коаліції підписали 235 народних депутатів. Коаліція «Стабільність та реформи» була створена у порядку, передбаченому зміненими нормами Регламенту Верховної Ради в редакції від 9 березня в день набрання такими змінами чинності, тобто за підконституційним порядком,

³³ Рішення Конституційного Суду України від 17.09.2008 № 16-рп у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді

що не узгоджувався із нормами Конституції України. Відтак утворену коаліцію варто називати не конституційним терміном «коаліція депутатських фракцій», а «коаліція депутатських фракцій та народних депутатів».

Формування коаліції у Верховній Раді в зазначений спосіб великою мірою нівелює народне волевиявлення, адже виборча система, за якою були обрані народні депутати, передбачає голосування громадян за програми політичних партій (блоків) та сформовані нею списки кандидатів у депутати, а не окремих депутатів. Тому депутати парламентських фракцій, що обрані від відповідних політичних партій (блоків), зобов'язані діяти на виконання підтриманих їхніми виборцями програм. Народ не надавав народним депутатам мандату окремо – всупереч волі фракції – входити у коаліцію. Це дає підстави стверджувати, що сформована 11 березня 2010 року коаліція депутатських фракцій та народних депутатів та сформований нею Кабінет Міністрів не відображають народне волевиявлення, а отже, легітимність їхня є сумнівною.

Відстоюючи позицію відповідності Конституції внесених до Регламенту змін, народні депутати з числа тих, хто підтримав ці зміни, внесли до Конституційного Суду подання, в якому поставили питання не про конституційність внесених до Регламенту Верховної Ради змін (як би належало, оскільки питання постало саме про конституційність формування коаліції за новими нормами Регламенту), а про тлумачення частини шостої статті 83 Конституції України та частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якими *«народний депутат, якого виключено із складу депутатської фракції, є позафракційним»*. Змінені норми статті 61 Регламенту Верховної Ради, що, власне, закріплювали порядок утворення коаліції депутатських фракцій, взагалі не були предметом цього конституційного подання. За правовою позицією до Конституційного Суду звернулися також 56 народних депутатів з числа тих, хто не підтримав зміни до Регламенту, внісши подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 61 Регламенту Верховної Ради України.

Оскільки за новою редакцією норм Регламенту була утворена коаліція депутатських фракцій та народних депутатів, а нею сформовано Уряд, питання про їх легітимність вимагало якнайшвидшого вирішення Конституційним Судом. Останній не об'єднав в одне провадження конституційні подання, хоча обидва стосувалися одного пи-

тання, і надав пріоритет першому, при тому, що тлумачення частини шостої статті 83 Конституції Конституційний Суд вже надавав³⁴.

6 квітня 2010 року Конституційний Суд України ухвалив рішення № 11-рп у справі щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді, яким вирішив, що *«окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді»*.

Завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України, однак прийняте 6 квітня 2010 року рішення поставило під сумнів здатність Конституційного Суду України впоратися із цим завданням.

Рішенням від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України Конституційний Суд розтлумачив, що *«словосполучення «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України» ...слід розуміти як сформоване на встановлених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України засадах об'єднання ...кількох депутатських фракцій, кількість народних депутатів України в яких становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України»*. При цьому у мотивувальній частині цього рішення чітко зазначено, що *«до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати України, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію», а також, що «Конституція України визначила суб'єктів формування коаліції депутатських фракцій – депутатські фракції»*. Це Рішення узгоджується і послідовно розвиває правову позицію, викладену в іншому Рішенні Конституційного Суду від 25 червня 2008 року у справі про перебування народного депутата України у депутатській фракції, де зазначено, що *«за Конституцією України фракційне структурування Верховної Ради України і формування коаліції депутатських фракцій є обов'язковими умовами її повноважності... Належність*

³⁴ Рішення Конституційного Суду України від 17.09.2010 № 16-рп у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України)

народного депутата України до фракції Основний Закон України закріплює як його конституційний обов'язок, а не як право... Конституція України пов'язує чинність представницького мандата народного депутата України з його входженням і перебуванням у депутатській фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за списком якої він був обраний».

З часу прийняття Конституційним Судом рішень у 2008 році, де було встановлено, що лише депутатські фракції є суб'єктами формування коаліції, відбулися політичні зміни, проте жодне конституційне положення змінено не було. Склад Конституційного Суду з часу прийняття рішення у 2008 році також залишився незмінним. Тому абсолютно незрозумілим є те, як конституційні положення про формування коаліції депутатських фракцій, не зазнаючи жодних змін, могли набути нового, майже протилежного змісту при прийнятті Конституційним Судом рішення 6 квітня 2010 року у незміненому, порівняно з 2008 роком, складі. Посилання Конституційного Суду України на прийняття Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» виглядає непереконливим, оскільки відповідно до статті 8 Основного Закону «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй». З викладеного напрошується висновок щодо залежності правової позиції Конституційного Суду, насамперед, не від положень Конституції, а від політичної ситуації в державі.

Варто звернути увагу на окремі думки щодо рішення суддів Конституційного Суду І. Домбровського, П. Стецюка, В. Шишкіна. Так, суддя І. Домбровський зазначає про недотримання низки процесуальних норм при розгляді Конституційним Судом справи, зокрема: *«Суд не міг тлумачити частину четверту статті 59 Регламенту так, як це зазначено у конституційному поданні народних депутатів України, оскільки фактично вони просять тлумачити положення, закладені в главі 12, зокрема статті 61 Регламенту (зі змінами), де врегульовано саме ці питання. Однак у конституційному поданні прохання про тлумачення норм глави 12 відсутнє. Закон не передбачає права Суду за власною ініціативою (без прохання відповідного суб'єкта) змінити предмет тлумачення. Крім того, необхідно звернути увагу на те, що народні депутати України підписали конституційне подання 5 березня 2010 року (в Суд надійшло 9 березня 2010 року), тобто до внесення до статті 61 Регламенту змін від 9 березня 2010 року, якими, на відміну від попередньої редакції, частиною першою статті 61*

визнано право не тільки фракцій, а й народних депутатів України формувати коаліцію. Таким чином, і ця обставина свідчить про відсутність практичної необхідності в тлумаченні частини четвертої статті 59 Регламенту... Крім того, враховуючи наявність у провадженні Суду крім даної справи конституційного подання 56 народних депутатів України щодо конституційності положень статті 61 Регламенту Верховної Ради України, **Суд мав в установленому порядку вирішити питання про об'єднання і спільний розгляд цих справ**». На думку судді І. Домбровського, Суд мав припинити провадження в справі в частині тлумачення положення частини четвертої статті 59 Регламенту за невідповідності конституційного подання вимогам пункту 4 статті 39 Закону – відсутність правового обґрунтування практичної необхідності в офіційному тлумаченні. Також в окремій думці зазначається, що тлумачення норми Конституції має базуватись на закладених в ній конституційно-правових принципах, а не на приписах підзаконних актів, яким є Регламент Верховної Ради України.

Суддя П. Стецюк в окремій думці зазначив, що, даючи офіційне тлумачення зазначених у конституційному поданні положень, Суд припустився низки системних помилок, причиною яких стало недотримання Судом принципів повного і всебічного розгляду цієї справи та обґрунтованості Рішення, зокрема: *«Суд фактично вдався до спроби витлумачити норму Основного Закону України (частину шосту статті 83), виходячи з положень статей 61, 62, 66 Регламенту (абзаци другий, третій, четвертий пункту 4 мотивувальної частини Рішення). Останнє видається методологічно неправильним, оскільки **норми Конституції України необхідно тлумачити, насамперед, виходячи зі змісту та сутності конституційних принципів**, зокрема тих, які покладено в основу конституційного ладу держави... Під час вирішення цієї справи Суд фактично не врахував низки своїх правових позицій стосовно порядку створення та організації діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України... Приймаючи саме таке Рішення у цій справі, Конституційному Суду України, на жаль, не вдалося належним чином гарантувати верховенство Конституції України як Основного Закону держави на всій території України, хоча це є його безпосереднім завданням»*.

Суддя В. Шишкін також підтримує позицію, що Конституційний Суд мав би зосередитися на офіційній інтерпретації саме положень статті 83 Конституції України і через них оцінювати норми Регламенту Верховної Ради України, а не надавати визначальну роль цьому акту, трактуючи через нього норми Конституції України по-новому.

В окремій думці суддя В. Шишкін зауважує, що *«Конституційний Суд України створив фактично нову конституційну норму, перебравши на себе повноваження Верховної Ради України, і **уконституював можливість ігнорування волі виборців депутатами, які отримали мандат завдяки волевиявленню виборців**. Таке волевиявлення виборців не може бути спотворене ні поведінкою чи думкою народних депутатів України, яких вони обрали, ні суперечливою інтерпретацією положень Конституції України судовим рішенням»*.

Прийнявши рішення, яке надало коаліції депутатських фракцій та народних депутатів вердикт конституційності, Конституційний Суд продемонстрував свою неготовність і нездатність гарантувати верховенство Конституції України як Основного Закону держави на всій території України, що є його єдиним завданням, життєво важливим для існування демократії. За одіозністю рішення Конституційного Суду від 6 квітня, із усіх рішень Конституційного Суду, прийнятих до того, могло конкурувати хіба що із рішенням від 25 грудня 2003 року № 22-рп у справі щодо строків перебування на посту Президента України (так зване «рішення про третій строк Л. Кучми»). Хоча далі, на превеликий жаль, Конституційний Суд спромігся ще більше вразити усіх одіозністю свої рішень.

Щодо другого подання про визнання статті 61 Регламенту неконституційною, то аж 30 вересня (в день прийняття рішення у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України, яким Конституційний Суд «відновив» редакцію Конституції України 1996 року) Конституційний Суд виніс ухвалу про припинення конституційного провадження у справі³⁵ на підставі **невідповідності конституційного подання вимогам**, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України». Невідповідність, на думку Суду, полягала у тому, що положення статті 61 Регламенту були предметом тлумачення при прийнятті 6 квітня аналізованого вище Рішення, і тоді підстав для визнання їх неконституційними не було виявлено. Однак *«у конституційному поданні зазначена обставина суб'єктом права на конституційне подання не була врахована»*. Тобто, за словами Суду, у конституційному поданні не була врахована обставина, яка виникла через півтора місяці після внесення подання. Важко навіть аналізувати з правої точки зору

³⁵ Ухвала Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 47-уп про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 61 Регламенту Верховної Ради України

обґрунтованість необ'єднання в одне провадження одночасних подань, що стосувалися одного предмету, безпідставне надання пріоритету поданню про тлумачення, зміст прийнятого рішення, а потім ще й припинення провадження на тій підставі, що суб'єкт подання не «зазирнув у майбутнє» і не врахував у поданні зміст рішення, прийнятого через півтора місяці.

Після підписання коаліційної угоди та формування коаліції депутатських фракцій та народних депутатів до її складу почали приєднуватися окремі народні депутати шляхом подання депутатом заяви про вступ у коаліцію та оголошення Головою Верховної Ради на пленарному засіданні Парламенту про входження відповідного депутата до коаліції. Так, коаліція в кількості 235 народних депутатів, що підписали коаліційну угоду, виявилася відкритою до збільшення у порядку, не передбаченому законом. Стаття 65 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачає порядок зміни складу коаліції. Ця стаття виключає можливість зміни складу коаліції шляхом входження чи виходу з неї окремих народних депутатів. Зміни у складі коаліції можуть відбутися лише шляхом входження чи виходу із неї депутатської фракції у чітко встановленому порядку. Входження до складу коаліції депутатської фракції відбувається шляхом приєднання до коаліційної угоди та за згодою самої коаліції. Вихід депутатської фракції зі складу коаліції є можливим після попередження письмовою заявою голів інших депутатських фракцій, які входять до коаліції, не менше ніж за десять днів до дати виходу.

Оголошуючи про кожне поповнення коаліції депутатських фракцій та народних депутатів черговим народним депутатом, Голова Верховної Ради посилався на статтю 61 Регламенту, яка, однак, не передбачає порядку зміни складу коаліції і, тим більше, процедури приєднання до коаліції окремих народних депутатів.

Отже, поповнення коаліції окремими народними депутатами відбувалося без правової на те підстави та в надуманому порядку, а це є порушенням статті 19 Конституції України, яка встановлює, що органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. При цьому деякі представники коаліції заявляли про її реальні перспективи перерости у конституційну більшість, не акцентуючи уваги на неконституційному способі цього розширення.

Такі дії коаліції депутатських фракцій та народних депутатів були не лише черговим доказом ігнорування її представника-

ми конституційних приписів, а й мали неабияке значення для долі коаліції. Так, для прикладу, при зменшенні складу коаліції внаслідок виходу із неї однієї з депутатських фракцій питання, враховувати чи не враховувати окремих народних депутатів, що після створення коаліції приєдналися до неї у спосіб, не передбачений законом, буде принциповим, адже їх неврахування, швидше за все, призведе до припинення діяльності коаліції.

Характерною рисою діяльності Парламенту у 2010 році та діючої коаліції депутатських фракцій та народних депутатів «Стабільність та реформи» стало прийняття рішень із брутальним порушенням законодавчої процедури та процедури розгляду питань на пленарних засіданнях Верховної Ради. Так, порушувалися строки призначення законопроектів до розгляду після їх внесення суб'єктами законодавчої ініціативи до Верховної Ради, розгляду у комітетах, підготовки до другого читання. Деякі законопроекти ставали законами вже через декілька днів після їх внесення, а редакція, взята за основу, в більшості випадків не відрізнялася від редакції прийнятого закону, тобто законопроект не зазнавав суттєвого доопрацювання. Для прикладу, проект винятково важливого для держави Закону «Про Державний бюджет України на 2010 рік» був внесений до Верховної Ради 23 квітня, а вже 27 квітня був прийнятий як закон за основу та в цілому. Законодавчий процес став форсованим, що, безперечно, негативно вплинуло на якість прийнятих законодавчих актів.

Знаковим рішенням для діяльності Парламенту цього періоду був Закон «Про ратифікацію Угоди між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України» від 27 квітня 2010 року № 2153-VI.

21 квітня 2010 року Президент України В. Янукович підписав угоду, за якою строк перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України, який, відповідно до угоди, укладеної у 1997 році, спливав 28 травня 2017 року, був продовжений на двадцять п'ять років з наступним автоматичним продовженням на наступні п'ятирічні періоди, якщо жодна зі сторін не повідомить письмово іншу сторону про припинення їх дії не пізніше, ніж за один рік до завершення терміну дії.

Стаття 17 Конституції України встановлює, що на території України не допускається розташування іноземних військових баз. На момент прийняття Конституції України діяла укладена 9 червня 1995 року угода між Україною та Російською Федерацією щодо Чор-

номорського флоту, яка визначила, що на основі Чорноморського флоту створюються Військово-Морські сили України та Чорноморський флот Російської Федерації, які базуються окремо. Угода також передбачала, що сторони продовжать переговори щодо Чорноморського флоту і, зокрема, розробки правового статусу та умов перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України. Оскільки для виведення військового флоту потрібно немало часу, 28 травня 1997 року була укладена угода, яка відповідно передбачала умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України. Пункт 14 Перехідних положень Конституції України передбачає, що використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України.

20 квітня 2010 року – за день до підписання Президентом угоди – Конституційний Суд виніс дві ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження у справі щодо офіційного тлумачення положень пункту 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України у системному зв'язку з частиною сьомою статті 17 Основного Закону України, одна з яких за поданням 50 народних депутатів, інша – Президента України. Підставою для відмови у відкритті конституційного провадження Конституційний Суд визначив те, що у поданнях фактично порушено питання не про офіційне тлумачення положень Конституції України, а про їх застосування в майбутньому, тобто щодо надання консультації з правозастосування³⁶.

Варто зазначити, що українське суспільство не було проінформоване про намір української влади укласти таку угоду, і про підписання цієї угоди Президентом громадськості стало відомо постфактум із ЗМІ. Суперечність укладеної угоди Конституції України та дефіцит належного обговорення такого важливого для держави рішення спричинив різкий спротив ратифікації угоди у Парламенті. Присутніми на засіданні зареєструвалися 211 народних депутатів, однак рішення про ратифікацію угоди якимось чином було підтримане 236 голосами народних депутатів. Під час голосування щодо закону про ратифікацію угоди була грубо порушена вимога статті 84 Конституції України, яка встановлює, що голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народними депутатами особисто. Деякі депутати, які начебто проголосували «за», були взагалі відсутніми в день голо-

³⁶ Детальніше див. підрозділ «Діяльність Конституційного Суду України»

сування в Україні, деякі депутати після голосування заперечували свою підтримку закону, однак їхні карточки також проголосували за ратифікацію угоди.

Таким чином, 27 квітня 2010 року Верховна Рада із порушенням процедури голосування ратифікувала угоду, яка суперечить Конституції України.

Далі парламентська більшість до когорти вже звичних їм порушень законодавчої процедури додала ще одне «ноу-хау» – формальне голосування за проект закону в цілому, остаточний текст якого, однак, ухвалювався незрозуміло ким та істотно різнився від начебто прийнятого народними депутатами. Так, для прикладу, опубліковані закони «Про Кабінет Міністрів України» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України» в багатьох принципово важливих моментах різнилися від текстів законів, прийнятих в цілому у Верховній Раді 7 жовтня. Далі така практика також стала звичною.

Під кінець 2010 року український парламентаризм був зведений до телевізійної картинки «ритуалу» голосування за себе та відсутніх депутатів їхніми карточками для голосування за велінням руки депутата, уповноваженого передати волю Президента та його адміністрації. Закони України перестали ухвалюватись єдиним законодавчим органом – Верховною Радою.

Статус та повноваження опозиції у Верховній Раді

За час розвитку українського парламентаризму окремого закону, який би регулював статус та повноваження опозиції у Верховній Раді, прийнято не було. Проекти законів про парламентську опозицію вносилися до Верховної Ради різних скликань, однак жоден з них так і не став законом.

Питання діяльності парламентської опозиції регулювалися спочатку Регламентом Верховної Ради України від 19 вересня 2008 року, а далі Законом «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року.

Стаття 68 Закону «Про Регламент Верховної Ради України» у своїй першій редакції передбачала, що депутатська фракція, чисельний склад якої налічує більш ніж половину народних депутатів, які не увійшли до складу коаліції, та голова чи заступник голови якої на пленарному засіданні Верховної Ради оголосив заяву про опозиційність до політичного курсу коаліції та/або сформованого нею Кабінету

Міністрів України, є опозиційною депутатською фракцією. Депутатські фракції, чисельний склад яких налічує більш ніж половину народних депутатів, які не увійшли до складу коаліції, можуть прийняти рішення про утворення опозиційного об'єднання депутатських фракцій. Таке рішення ухвалюється депутатськими фракціями відповідно до визначених ними процедур і оформляється відповідною заявою, яка підписується головами зазначених депутатських фракцій. Опозиційне об'єднання депутатських фракцій вважається утвореним з моменту оголошення такої заяви на пленарному засіданні Верховної Ради одним із голів депутатських фракцій, які утворили опозиційне об'єднання депутатських фракцій. Передбачалося, що у Верховній Раді може бути лише одна опозиційна депутатська фракція чи одне опозиційне об'єднання депутатських фракцій, яке і є парламентською опозицією.

27 квітня 2010 року до Закону «Про Регламент Верховної Ради України» були внесені зміни в частині регулювання статусу та організації діяльності парламентської опозиції, зокрема було встановлено, що суб'єктами опозиційної діяльності у Верховній Раді може бути депутатська фракція, яка не є учасником коаліції та прийняла рішення про опозиційність до політичного курсу коаліції і/або сформованою нею Кабінету Міністрів України. Повідомлення про опозиційність депутатської фракції оголошується на пленарному засіданні Верховної Ради головою або уповноваженим представником відповідної фракції. Таким чином, було передбачено можливість існування, так би мовити, кількох парламентських опозицій. Хоча назва статті 68 Регламенту «Парламентська опозиція» не змінилася, у тексті деяких статей Закону цей термін було замінено на «суб'єкт опозиційної діяльності».

За депутатськими фракціями, що прийняли рішення про опозиційність, було визнано право утворити опозиційне об'єднання депутатських фракцій. Рішення про утворення такого об'єднання, згідно із Законом, ухвалюється депутатськими фракціями і оформляється відповідною заявою, яка підписується головами зазначених депутатських фракцій. Опозиційне об'єднання депутатських фракцій вважається утвореним з моменту оголошення про це його уповноваженим представником на пленарному засіданні Верховної Ради. Опозиційна депутатська фракція може бути у складі лише одного опозиційного об'єднання. У разі входження опозиційної депутатської фракції до складу опозиційного об'єднання депутатських фракцій, виходу з його складу або припинення опозиційної діяльності таким об'єднанням депутатська фракція втрачає статус суб'єкта опозиційної діяльності.

Такі зміни до Закону «Про Регламент Верховної Ради України» вносилися, як видається, з метою послаблення парламентської опозиції, спонукання до залишення її в стані роздрібнення, що не сприяє розвитку українського парламентаризму. Звісно, спроможність парламентської опозиції контролювати владу та впливати на процес прийняття рішень великою мірою залежить від політичних факторів, однак правове регулювання діяльності парламентської опозиції не може бути спрямоване на її деконсолідацію.

Щодо повноважень парламентської опозиції, то тут важливе значення має її представлення у керівництві Верховної Ради України, а також порядок розподілу посад голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів.

Стаття 71 Регламенту встановлює, що парламентська опозиція має право на представництво при розподілі керівних посад у Верховній Раді та її органах. Регламент не встановлює чітко, як розподіляються керівні посади між коаліцією та опозицією, однак протягом кількох скликань Верховної Ради сформувалася парламентська традиція, коли посаду Першого заступника Голови Верховної Ради обіймав представник опозиції. Із формуванням коаліції депутатських фракцій та народних депутатів та призначенням на посаду Міністра юстиції О. Лавриновича, який до того обіймав посаду Першого заступника Голови Верховної Ради та був представником опозиції, чи не єдина парламентська традиція була знехтувана. На посаду Першого заступника Голови Верховної Ради було призначено представника коаліції А. Мартинюка³⁷. Таке рішення було пояснене тим, що представник опозиції посідає посаду заступника Голови Верховної Ради України. Однак таке представлення опозиції, чисельність якої становить трохи менше половини від загального складу Верховної Ради, видається непропорційним. Після формування нової коаліції у Верховній Раді мало б бути переглянуто питання щодо керівних посад для забезпечення пропорційного представництва коаліції та опозиції. Формування та дотримання парламентських традицій є важливим процесом для розвитку парламентаризму і є проявом правової культури народних депутатів. Порушення такої традиції є свідченням нівелювання правових цінностей.

Квоти розподілу посад голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів, згідно з Регламентом, визначаються пропорційно від кількісного складу депутатських

³⁷ Постанова Верховної Ради України «Про обрання Першого заступника Голови Верховної Ради України» від 11.05.2010 № 2160-VI

фракцій до фактичної чисельності народних депутатів. При цьому суб'єкту парламентської опозиції надається першочергове право вибору посад: 1) голів у комітетах, до предметів відання яких віднесені питання бюджету, організації і діяльності Верховної Ради та її органів, свободи слова та інформації, прав національних меншин і міжнаціональних відносин, свободи совісті, соціальної політики, охорони здоров'я, науки та освіти, судочинства, судоустрою, законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби з організованою злочинністю та корупцією, діяльності державних монополій, національних акціонерних компаній, управління державними корпоративними правами; 2) перших заступників голів у комітетах, посади голів у яких відповідно до принципу пропорційного представництва депутатських фракцій у комітетах належать до квоти коаліції.

Із внесенням змін до Регламенту щодо статусу та організації діяльності опозиції, які передбачили можливість існування у Парламенті кількох суб'єктів парламентської опозиції, було визначено, що за наявності декількох суб'єктів парламентської опозиції розподіл керівних посад у відповідних комітетах визначається на основі укладеної між такими суб'єктами парламентської опозиції угоди, а за її відсутності – шляхом жеребкування, що проводиться Лічильною комісією у встановленому нею порядку.

Після ухвалення 30 вересня Конституційним Судом рішення у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України, яким була відновлена редакція Конституції 1996 року, до Регламенту Верховної Ради з метою приведення його у відповідність до «нових» конституційних положень були внесені зміни³⁸. Хоча насправді необхідність приведення Регламенту у відповідність до Конституції України цього й не обумовлювала, розділ про опозицію у Верховній Раді та будь-які згадки про неї із Регламенту біли виключені.

Правове регулювання діяльності комітетів та тимчасових комісій Верховної Ради

Стаття 89 Конституції України встановлює, що Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України

³⁸ Закон України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 08.10.2010 № 2600-VI

та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів. Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань. Верховна Рада для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом.

Діяльність комітетів Верховної Ради регулюється Законом «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року.

23 жовтня 2009 року Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення організаційно-правових основ запобігання, протидії, припинення корупції і організованої злочинності та виконання комітетами Верховної Ради України контрольних функцій» були внесені зміни до Закону «Про комітети Верховної Ради України». Зокрема, статтю 14 Закону, що розкриває зміст контрольної функції комітетів, було доповнено пунктом десятим, який визначав, що контрольна функція комітетів полягає також в *«погодженні питань, проведенні консультацій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, створенні і ліквідації спеціальних державних органів, що віднесені до предметів відання комітетів, та здійсненні інших погоджень і консультацій у випадках, передбачених законом»*. Крім того, Закон було доповнено статтею 331 під назвою «Здійснення комітетами передбачених законами погоджень і консультацій» такого змісту: *«Комітети з питань, віднесених до предметів їх відання, здійснюють погодження і консультації щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, що віднесені до предметів відання комітетів, та здійснюють інші погодження і консультації у випадках, передбачених законами. Процедура погодження і консультацій визначається спільним рішенням комітету і відповідного державного органу»*. Також Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення організаційно-правових основ запобігання, протидії, припинення корупції і організованої злочинності та виконання комітетами Верховної Ради України контрольних функцій» було внесено зміни до Закону «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», якими Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією наділявся повноваженнями

ми давати згоду на створення і ліквідацію спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю органів Міністерства внутрішніх справ України, органів Державної податкової адміністрації України, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, органів прокуратури України та інших органів і підрозділів, створених для боротьби з корупцією та організованою злочинністю, а також призначення на посади та звільнення з посад керівників спеціальних підрозділів та органів прокуратури з нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю та повноваженнями погоджувати призначення на посади та звільнення з посад цілої низки посадових осіб правоохоронних органів та їх регіональних управлінь.

10 червня 2010 року Конституційний Суд виніс рішення³⁹, яким зазначені зміни до Закону «Про комітети Верховної Ради України» та до Закону «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» в частині закріплення за Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією установчих та кадрових повноважень щодо правоохоронних органів та їх посадових осіб були визнані такими, що не відповідають Конституції України. Своє рішення Конституційний Суд мотивував тим, що *«Основний Закон України не наділяє комітети самостійними контрольними повноваженнями, вони можуть лише сприяти Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю, виконуючи певні дії допоміжного (інформаційного, експертного, аналітичного тощо) характеру... Комітети не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Вони беруть участь у його здійсненні лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради України»*. Конституційний Суд також зазначив, що за Конституцією до відання Верховної Ради не належить вирішення питань щодо призначення на посади і звільнення з посад керівників підрозділів правоохоронних органів, відповідальних за боротьбу з організованою злочинністю і корупцією. Отже, функція парламентського комітету щодо погодження призначення на посади і звільнення з посад керівників цих підрозділів виходить за межі

³⁹ Рішення Конституційного Суду України від 10.06.2010 № 16-рп у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», пункту 10 статті 14, статті 33-1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»

повноважень Верховної Ради України, а повноваження стосовно затвердження структури правоохоронних органів (створення та ліквідація окремих підрозділів) здійснює згідно з Конституцією України безпосередньо Верховна Рада України.

Варто зазначити, що положення Закону «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», якими Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією наділявся аналогічними установчими та кадровими повноваженнями щодо правоохоронних органів та їх посадових осіб, вже визнавалися Конституційним Судом неконституційними⁴⁰, однак після відповідного рішення Конституційного Суду у жовтні 2009 року Верховна Рада знову наділила Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією повноваженнями, близькими за суттю до скасованих.

Дещо складніша ситуація із правовим регулюванням діяльності тимчасових комісій Верховної Ради України, порівняно із правовим регулюванням її комітетів. Прийняти закон, який би регулював порядок діяльності тимчасових комісій Верховної Ради, намагалися народні депутати різних скликань, однак з різних причин, переважно через неспроможність подолати вето Президента, такий закон прийняти не вдалось.

15 січня 2009 року Верховна Рада ухвалила Закон «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», однак Президент застосував щодо цього Закону вето і повернув його на розгляд до Парламенту із своїми зауваженнями та пропозиціями. 3 березня 2009 року Верховна Рада 391 голосом подолала президентське вето, але Президент відмовився підписати прийнятий закон. 21 березня 2009 року Закон було опубліковано за датою його першого прийняття – 15 січня 2009 року, а не повторного розгляду – 3 березня 2009 року. Крім того, замість підпису Президента України не було поставлено підпису Голови Верховної Ради України. Закон було опубліковано за підписом Голови Верховної Ради України, який він поставив ще до направлення Закону Президенту відповідно до частини першої статті 94 Конституції України.

⁴⁰ Рішення Конституційного Суду України від 27.05.2009 № 12-рп у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 статті 9, пунктів 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»

Після оприлюднення Закону Президент звернувся до Конституційного Суду із поданням про вирішення питання щодо його конституційності. 10 вересня 2009 року Конституційний Суд визнав Закон «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» таким, що не відповідає Конституції України⁴¹. У своєму рішенні Конституційний Суд зазначив, що *«що повторно розглянутий Закон має містити дату його повторного прийняття і підпис Голови Верховної Ради України, який є свідченням відповідності змісту Закону прийнятому Парламентом рішенню. Наявність дати повторного прийняття Закону та зазначеного підпису є підставою для підписання і офіційного оприлюднення Закону Президентом України. У разі якщо Президент України не підписав такий Закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом. При цьому наявність підпису Голови Верховної Ради України під текстом Закону для його офіційного оприлюднення і опублікування є обов'язковим... Відсутність під текстом Закону, прийнятого за результатами повторного розгляду, належної дати та підпису Голови Верховної Ради України є порушенням встановленої частиною четвертою статті 94 Основного Закону України процедури набрання ним чинності, що відповідно до частини першої статті 152 Конституції України є підставою для визнання Закону неконституційним повністю»*.

24 вересня 2009 року народні депутати О. Єфремов, В. Коваль, Ю. Литвин, А. Мартинюк, С. Сас внесли до Парламенту проект закону «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», реєстраційний № 5163, який за змістом був ідентичний Закону, що був визнаний 10 вересня 2009 року неконституційним. 17 грудня 2009 року зазначений законопроект був прийнятий за основу.

Питання організації і порядку діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради дійсно потребує законодавчого регулювання відповідно до Конституції. Однак прийнятий за основу законопроект № 5163, як і скасований раніше Закон, містить положення, що суперечать Конституції України, а запропоноване ним регулювання організації та порядку діяльності тимчасових спеціальних

⁴¹ Рішення Конституційного Суду України від 10.09.2009 № 20-рп у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України»

і тимчасових слідчих комісій містить ряд недоліків. Так, Конституція передбачає два види тимчасових комісій Верховної Ради: спеціальні та слідчі. Однак автори законопроекту як окремий вид виділяють спеціальну тимчасову слідчу комісію, очевидно не розуміючи змісту статті 111 Конституції.

Частина третя статті 111 Конституції встановлює, що для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включається спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Частина четверта цієї ж статті передбачає, що висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України. Вживане у частині третій статті 111 Конституції формулювання *«створює спеціальну тимчасову слідчу комісію»* означає, що йдеться про тимчасову слідчу комісію, яка спеціально створюється для проведення розслідування у процедурі імпідменту, а не про якийсь особливий вид тимчасових комісій Верховної Ради. Це підтверджується також тим, що у частині четвертій цієї ж статті Конституції йдеться, власне, про тимчасову слідчу комісію. Отже підхід проекту щодо його предмету та видів тимчасових комісій є концептуально неправильним і суперечить Конституції. Закон мав би називатися «Про тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії Верховної Ради» і врегульовувати питання організації та діяльності саме цих комісій, як це передбачає частина п'ята статті 89 Конституції. Питання ж процедури імпідменту та особливостей діяльності тимчасової слідчої комісії у цій процедурі не може бути предметом регулювання зазначеного Закону, оскільки це питання нерозривно пов'язане зі статусом Президента України і може бути врегульоване лише в законі про Президента або окремому законі, що випливає із Рішення Конституційного Суду від 10 грудня 2003 року № 19-рп у справі щодо недоторканності та імпідменту Президента України.

Законопроект також містить положення про те, що спеціальна тимчасова слідча комісія за наявності відповідних підстав ухвалює висновок про звинувачення Президента України. Таке положення прямо суперечить статті 111 Конституції, відповідно до якої рішення про звинувачення Президента приймається не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради. Тимчасова слідча комісія може лише надавати висновки щодо з'ясованих обставин, але не вирішувати питання звинувачення Президента. Викликають ряд зауважень також інші положення щодо регулювання організації діяльності тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій, зо-

крема: порядок створення та повноваження цих комісій визначено недостатньо чітко; повноваження тимчасових слідчих комісій виходять за межі конституційно встановлених повноважень Верховної Ради; положення проекту не забезпечують достатньої гласності та відкритості роботи комісій; проект не узгоджується із кримінально-процесуальним законодавством.

Таким чином, і надалі залишається актуальним питання необхідності прийняття закону про тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України, однак законопроект № 5163 «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», прийнятий Парламентом за основу, через свою суперечність Конституції та неправильний підхід до розуміння природи та видів тимчасових комісій Верховної Ради не може потенційно розглядатися як варіант відповідного законодавчого регулювання.

Статус народного депутата

Щодо статусу народного депутата в першу чергу варто відзначити, так би мовити, «еволюцію» депутатського мандату, яка, однак, відбулася не завдяки внесенню змін у Конституцію, а завдяки трактуванню природи депутатського мандату Конституційним Судом у вже згадуваному рішенні щодо можливості членства у коаліції депутатських фракцій не лише депутатських фракцій, а й народних депутатів⁴².

Так, із внесенням змін до Конституції у грудні 2004 року було закріплено, що невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України зі складу такої фракції є підставою для дострокового припинення його повноважень. У разі виникнення такої підстави повноваження народного депутата припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення. Ці конституційні норми були розцінені європейською спільнотою, зокрема Венеціанською комісією, як імперативний мандат – інститут за своєю суттю недемократичного характеру⁴³.

⁴² Див. підрозділ Доповіді «Від коаліції депутатських фракцій, передбаченої Конституцією, до коаліції депутатських фракцій та народних депутатів

⁴³ Див. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2007 – 2008 роки) / [за заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка]. – К.: Конус-Ю, 2009. – с. 67 – 74; Див.

Формування коаліції депутатських фракцій та народних депутатів спотворило народне волевиявлення, здійснене на виборах народних депутатів у жовтні 2007 року, адже виборці голосували за списки кандидатів у депутати політичних партій (блоків) та запропоновані ними програми і не надавали народним депутатам мандату окремо, незважаючи на волю фракції входити у коаліцію. Запобіжником такому викривленню волі народу в умовах конституційно визначеного порядку формування коаліції та пропорційної виборчої системи із голосуванням за списки кандидатів, сформовані політичними партіями (блоками), мав би слугувати якраз імперативний мандат народного депутата. Однак при своєму недемократичному змісті інститут імперативного мандата у Конституції України ще й неправильно імплементований. Так, виключення народного депутата, обраного від політичної партії (блоку), зі складу депутатської фракції цієї політичної партії (блоку) не є підставою для припинення повноважень народного депутата. Тому при входженні народного депутата до коаліції всупереч рішенням відповідної депутатської фракції не виявилось жодних дієвих механізмів, які б могли запобігти діям депутата, що виходять за межі наданого йому мандата. Таким чином, закладені у Конституції України норми, які були розцінені як імперативний мандат, виявились не лише недемократичними, а й абсолютно недієвими.

Еволюція ж природи мандату народного депутата полягала у тому, що Конституційний Суд у своєму рішенні⁴⁴ при незмінних положеннях Конституції імперативний мандат народного депутата розтлумачив як вільний. Зокрема, Конституційний Суд вказує на *«всенародний характер представництва народних депутатів у Верховній Раді та наявність у них мандата на вільне його здійснення»*. Незрозумілим є те, як положення Конституції про право політичних партій (виборчих блоків політичних партій) припинити повноваження народного депутата у разі його невходження до фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу з неї, що є характеристикою імперативного мандата, може поєднуватися із вільним здійсненням представництва народу, про яке йдеться у рішенні Конституційного

Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2005 – 2006 роки) / [за заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка]. – К.: Конус-Ю, 2007. – с. 80 - 92

⁴⁴ Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2010 р. № 11-рп у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України

Суду, що за своєю суттю є характеристикою вільного мандата члена парламенту.

Після ухвалення 30 вересня Конституційним Судом рішення у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України, яким була відновлена редакція Конституції 1996 року, питання природи мандата народного депутата було зняте, оскільки за Конституцією редакції 1996 року депутатський мандат є вільним.

Щодо питання депутатської недоторканності, то хоча усі без винятку політичні партії і блоки, які в результаті виборів здобули місця у Верховній Раді шостого скликання, заявляли у своїх передвиборчих програмах про необхідність обмеження депутатської недоторканності, відповідних змін до Конституції внесено не було.

Конституція України встановлює, що народні депутати не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. Такий обсяг депутатської недоторканності справді є зашироким і потребує обмеження. Депутатська недоторканність є не привілеєм народного депутата, а засобом убезпечення від незаконного перешкоджання здійсненню депутатської діяльності. Обсяг депутатської недоторканності повинен відповідати меті, з якою цей інститут закріплюється у Конституції, і в жодному разі не може перетворитися на спосіб уникнення відповідальності за вчинення злочину чи іншого правопорушення. З огляду на це оптимальним був би такий обсяг депутатської недоторканності: народний депутат не може бути без згоди Верховної Ради затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом.

20 жовтня 2010 року Верховна Рада відхилила та зняла з розгляду законопроект № 1357 – проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності), яким було запропоновано зі статті 80 Конституції виключити частини першу та третю, залишивши лише частину другу, що стосується депутатського індемнітету, тобто фактично було запропоновано скасувати депутатський імунітет. Щодо цього законопроекту Конституційний Суд надав висновок⁴⁵ про відповідність законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Відхилення зазначеного законопроекту дає підстави сумніватися у дійсності задекларованих намірів народних депутатів обмежити депутатську недоторканність.

⁴⁵ Висновок Конституційного Суду України від 10.09.2008 № 2-в у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) вимогам статей 157 і 158 Конституції України

У день відхилення законопроекту № 1357 Верховна Рада прийняла постанову про включення до порядку денного та направлення до Конституційного Суду для одержання висновку щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України проекту закону про внесення змін до Конституції України (щодо гарантій недоторканності для окремих посадових осіб) № 3251 від 3 березня 2008 року. Зазначеним законопроектом пропонувалося змінити положення Конституції, що стосуються депутатської недоторканності, недоторканності Президента України, порядку збереження звання Президента України, а також підстав дострокового припинення повноважень Президента України.

Зокрема, пропонувалося закріпити депутатську недоторканність у такому обсязі: народний депутат не може бути без згоди Верховної Ради затриманий чи заарештований до набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо нього. Крім того, пропонувалося встановити такого ж змісту недоторканність для Президента України, хоча правова природа депутатської недоторканності та недоторканності Президента є різною. Відповідно законопроект встановлював нову підставу для припинення повноважень Президента України – набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо нього. Однак така підстава є несумісною із іншою передбаченою чинною Конституцією України підставою дострокового припинення повноважень Президента України – усунення його з поста в порядку імпичменту, що є невід'ємною складовою його конституційно-правового статусу.

Також законопроектом пропонувалося змінити зміст депутатського індемнітету, а саме встановлювалася заборона притягнення народного депутата до відповідальності за образу і наклеп, висловлені у Парламенті та його органах.

1 квітня Конституційний Суд надав висновок⁴⁶ щодо законопроекту № 3251. Щодо зміни депутатського індемнітету Конституційний Суд зазначив, що вилучення із частини другої статті 80 Конституції України положення «за винятком відповідальності за образу чи наклеп» призведе до обмеження існуючих прав громадян на повагу до їх гідності, судовий захист про спростування недостовірної інформації щодо себе або членів своєї сім'ї, відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої інформації.

⁴⁶ Висновок Конституційного Суду від 01.04.2010 № 1-в у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 80, 105, 108 Конституції України)

В частині зміни положень, що стосуються недоторканності Президента України, Конституційний Суд звернув увагу на неузгодженість та відсутність системного підходу при вирішенні питання щодо взаємозв'язку пропонованих законопроектів змін з іншими положеннями чинної Конституції України. У висновку зазначено, що *«право недоторканності Президента України треба розуміти як органічну складову його конституційного статусу, що має на меті забезпечення умов для реалізації покладених на нього повноважень... Чинна Конституція України не передбачає можливості здійснювати будь-якій особі повноваження Президента України, якщо він тимчасово не може виконувати свої обов'язки (зокрема, у випадку його затримання чи арешту). Не передбачена така можливість і пропонованими змінами до Конституції України... Конституційна процедура розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи»*.

Конституційний Суд дійшов висновку, що положення законопроекту в частині розширення депутатського індемнітету, а також встановлення недоторканності Президента України, аналогічної із депутатською, та додаткової підстави дострокового припинення повноважень Президента – набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо нього – можуть призвести до обмеження прав і свобод людини і громадянина, ліквідації незалежності та до порушення територіальної цілісності України. Таким чином, Конституційний Суд визнав названі положення законопроекту такими, що не відповідають вимогам статті 157 Конституції України. Положення законопроекту щодо зміни обсягу депутатської недоторканності були визнані такими, що відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Ще одним важливим питанням, що стосується статусу народно-го депутата, є несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності. Конституція встановлює, що народні депутати не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат, згідно з Конституцією, повинен у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припинити таку діяльність або подати особисту

заяву про складення повноважень народного депутата. Конституція також передбачає, що повноваження народного депутата припиняються достроково, якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини не усунуто. Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата у випадку виникнення такої підстави приймає суд.

Після президентських виборів 2010 року і формування коаліції депутатських фракцій та народних депутатів значна кількість народних депутатів були призначені на посади в Адміністрації Президента, Кабінеті Міністрів та інших органах виконавчої влади. Конституційна вимога щодо складення повноваження народного депутата у двадцятиденний строк була дотримана далеко не всіма новопризначеними посадовими особами.

Для прикладу, 22 березня 2010 року народного депутата М. Шершуна було призначено на посаду Голови Державного комітету лісового господарства України⁴⁷, 24 березня 2010 року народного депутата М. Злочевського було призначено на посаду Голови Державного комітету України з державного матеріального резерву⁴⁸, а 2 липня 2010 року він став Міністром охорони навколишнього природного середовища⁴⁹. Однак станом на кінець 2010 року ці особи й надалі продовжували суміщати депутатський мандат із посадами, на які їх було призначено, порушуючи при цьому не лише вимогу статті 78 Конституції щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, а й статтю 120 Конституції, яка встановлює, що члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Таких прикладів порушення конституційно встановленої вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності

⁴⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про призначення Шершуна М. Х. Головою Державного комітету лісового господарства України» від 22.03.2010 №579-р

⁴⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про призначення Злочевського М. В. Головою Державного комітету України з державного матеріального резерву» від 24.03.2010 № 608-р

⁴⁹ Постанова Верховної Ради України «Про призначення Злочевського М.В. Міністром навколишнього природного середовища України» від 02.07.2010 № 2418-VI

можна назвати багато. Найцікавіше те, що при голосуваннях у сесійній залі депутати-сумісники, не будучи присутніми на засіданнях Парламенту, беруть участь у голосуванні, вірніше, «голосують» їхні карточки для електронного голосування. Проблема порушення конституційної вимоги щодо особистого голосування народних депутатів, яка є актуальною протягом всього часу з моменту прийняття Конституції, з формуванням коаліції депутатських фракцій та народних депутатів стала ще гострішою і набула нової складової. Так, причина неособистого голосування полягала не лише в тому, що народні депутати свідомо віддавали свої карточки для голосування через небажання приходити до залу засідань, однак, даючи згоду на голосування з того чи іншого питання, а в тому, що керівництво депутатських фракцій забирало у народних депутатів карточки для голосування з метою забезпечити однотайність голосування. Таким чином, народні депутати позбавлялися можливості проголосувати відповідно до власного переконання, що підтверджується заявами деяких депутатів, які після голосування публічно заявляли про своє небажання підтримувати рішення, за яке, однак, їхні карточки голосували. Така ситуація не утверджує статусу депутата як представника Українського народу та підриває його авторитет у суспільстві.

Щодо законодавчого регулювання статусу народного депутата, то 15 січня 2009 року Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін до статті 14 Закону України «Про статус народного депутата України» щодо участі народного депутата України в роботі тимчасових комісій», яким встановила, що народний депутат за погодженням з відповідною депутатською фракцією може бути обраний членом одного комітету Верховної Ради України і бути одночасно членом однієї тимчасової слідчої та однієї тимчасової спеціальної комісії. До внесення таких змін народний депутат поряд із членством у парламентському комітеті міг бути одночасно членом лише тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради, а не обох комісій. Також було виключено положення, що регулювало особливості членства у складі комітетів чи тимчасових комісій народних депутатів, який не входить до складу депутатських фракцій.

1.3. Президент України

Діяльність Президента України В. Ющенка та його взаємодія з Урядом

Протягом 2009 року відносини між Президентом та Кабінетом Міністрів слід характеризувати як політичну боротьбу між одними

з головних претендентів на посаду глави держави напередодні чергових президентських виборів. Між Президентом та Урядом не відбувається ефективної взаємодії вищих органів влади в інтересах суспільства. Часто відбувається ігнорування Урядом ініціатив Президента та блокування главою держави урядових рішень, перманентні конфлікти.

Звичною практикою Президента стає зупинення дії актів Уряду шляхом зловживання правом звернення до Конституційного Суду України щодо неконституційності урядових актів. В більшості випадків Президент України не надавав достатнього мотивування невідповідності Конституції актів Уряду. Часто в подальшому глава держави невмотивовано відкликав свої конституційні подання після прийняття Колегією суддів Конституційного Суду України ухвал, в яких констатувалася невідповідність конституційного подання глави держави вимогам Закону України «Про Конституційний Суд України».

Весною 2009 року спірним моментом у відносинах між Президентом України та Урядом постало питання щодо обов'язку новоутвореної коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України ініціювати порядок формування нового складу Уряду шляхом подання пропозиції Президенту України щодо кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України. На практиці переформатована урядова коаліція не збиралася формувати новий Уряд. Президент України, враховуючи головне завдання створення урядової коаліції, вважав, що нова парламентська більшість зобов'язана почати процес формування нового складу Уряду. За звичною практикою 2009 року для вирішення конфлікту було залучено Конституційний Суд України. Так, Президент України звернувся до Суду з поданням щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України. У цій справі Конституційний Суд прийняв нечітке рішення⁵⁰, все ж таки з якого випливало, що подання пропозиції Президенту України щодо кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України є правом, а не обов'язком урядової коаліції.

Протягом 2009 року глава держави в більшості випадків не погоджувався з антикризовою політикою Уряду. Так, Президент України

⁵⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009

оспорив конституційність підготовлених Урядом законів, спрямованих на подолання фінансової кризи. Зокрема, глава держави звернувся до Суду щодо конституційності деяких положень законів України «Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення»⁵¹, «Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості»⁵², «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та внесення змін до деяких законодавчих актів України»⁵³.

Черговим конфліктом між Президентом та Урядом був спір щодо повноважень Кабінету Міністрів України скасовувати накази Служби безпеки України. Так, Кабінет Міністрів 22 квітня 2009 року видав Розпорядження «Про скасування наказу СБУ», чим, на думку глави держави, вийшов за межі своїх конституційних повноважень. Вирішуючи це питання, Конституційний Суд України погодився з позицією Президента та зазначив: *«Кабінет Міністрів України не має визначених Конституцією та законами України повноважень скасовувати акти Служби безпеки України, в тому числі накази Голови Служби безпеки України, зокрема на підставі частини восьмої статті 22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Скасувавши наказ Служби безпеки України, Кабінет Міністрів України вийшов за межі своїх повноважень, передбачених статтею 116 Конституції України»*⁵⁴.

⁵¹ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 13 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення» від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009

⁵² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості» від 14 липня 2009 року № 18-рп/2009

⁵³ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 11 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 24 листопада 2009 року № 29-рп/2009

⁵⁴ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування наказу СБУ» від 20 жовтня 2009 року № 27-рп/2009

Різні позиції займали глава держави та Уряд щодо встановлення структури центрального апарату Міністерства оборони України. Так, Президент вважав, що новий порядок встановлення структури центрального апарату Міноборони України, зокрема наділення Першого віце-прем'єр-міністра України повноваженням погоджувати структуру центрального апарату Міністерства оборони України, не відповідає Конституції України. Конституційний Суд України у цьому випадку не погодився з позицією Президента та визнав таким, що відповідає Конституції України, абзац другий пункту 12 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 року № 1080 в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 року № 664 (пункт 6 Змін, що вносяться до Положення про Міністерство оборони України), в частині вимоги погоджувати з Першим віце-прем'єр-міністром України структуру центрального апарату Міністерства оборони України⁵⁵.

Таким чином, відносини між Президентом В. Ющенком та Кабінетом Міністрів Ю.Тимошенко слід характеризувати як політичну боротьбу між одними з головних претендентів на посаду глави держави, а не як взаємодію вищих органів влади єдиного владного механізму.

Між Президентом та Урядом не відбувалося ефективної взаємодії вищих органів влади в інтересах суспільства. Часто відбувалося ігнорування Урядом ініціатив Президента та блокування главою держави урядових рішень, перманентні конфлікти.

Організаційно-правові заходи Президента України В. Януковича щодо забезпечення здійснення своїх повноважень

Створення Адміністрації Президента України

Указом Президента України «Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України» від 25 лютого 2010 року № 265 було ліквідовано Секретаріат Президента України та утворено Адміністрацію Президента України без правонаступництва. Працівники Секретаріату Президента України відповідно до пункту 5 зазначеного Указу продовжують виконувати покладені на них посадові обов'язки до припинення в установленому порядку трудового договору з ними.

⁵⁵ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу другого пункту 12 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 року № 1080 в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 року № 664 (справа про погодження структури центрального апарату Міністерства оборони України) від 24 грудня 2009 року № 36-рп/2009

З правової позиції негативної оцінки заслуговує швидка ліквідація апарату колишнього Президента та створення нового допоміжного органу Президента України Адміністрації без правонаступності. Проте мотивами саме такого способу реорганізації апарату глави держави є бажання та необхідність кадрового оновлення апарату новообраного глави держави, відсутність належного законодавчого врегулювання статусу апарату Президента України (як патронатної служби) та його працівників. Саме закріплення статусу державних службовців за працівниками президентського апарату не дозволяє формувати апарат глави держави за політичними критеріями. Вже традицією стала фіктивна ліквідація президентського апарату як органу. Одночасно новий глава держави продовжує нетипове для демократичних країн закріплення статусу державних службовців за працівниками своєї Адміністрації.

Указами Президента України «Питання Адміністрації Президента України» від 18 березня 2010 року № 364, «Про Положення про Адміністрацію Президента України» від 2 квітня 2010 року № 504 було затверджено Положення про Адміністрацію Президента України, згідно з яким до складу Адміністрації входять глава Адміністрації, два перших заступника глави Адміністрації та сім заступників глави Адміністрації (чотири з яких є керівниками головних управлінь), прес-секретар, радники, прес-служба, головні управління, управління, режимно-секретний відділ, які є самостійними структурними підрозділами Адміністрації.

В структурі Адміністрації нового Президента України викликає заперечення: продовження алогічного існування двох перших заступників глави Адміністрації (враховуючи існування ще семи заступників глави Адміністрації), закріплення посад радників Президента України без закріплення за ними структурних підрозділів з прямим їх підпорядкуванням главі Адміністрації.

Ліквідація та утворення консультативно-дорадчих органів Президентом України

Новообраним Президентом України було ліквідовано усі консультативно-дорадчі органи, які було створено попередніми главами держави, на підставі пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України: Політичну раду при Президентові України⁵⁶,

⁵⁶ Указ Президента України «Про ліквідацію Політичної ради при Президентові України» від 2 квітня 2010 року № 475

Координаційну раду з питань функціонування ринку цінних паперів в Україні⁵⁷, Національну конституційну раду⁵⁸, Національну комісію із зміцнення демократії та утвердження верховенства права⁵⁹, Раду громадськості⁶⁰, Координаційну раду з питань державної служби⁶¹, Координаційну раду з проблем ВІЛ-інфекції/СНІДу, туберкульозу та наркоманії⁶², Національну раду з питань благодійництва «Зігрій любов'ю дитину»⁶³, Консультативну раду з питань розвитку сільського господарства та сільських територій⁶⁴, Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування⁶⁵, Національну раду з питань духовності та культури⁶⁶, Раду з питань етнонаціональної політики⁶⁷, Національну раду з питань охорони здоров'я населення⁶⁸, Національну раду з питань становлення та розвитку молоді⁶⁹, Національну раду з питань фізичної культури і спорту⁷⁰, Національну раду з питань науки, інновацій та сталого роз-

⁵⁷ Указ Президента України «Про ліквідацію Координаційної ради з питань функціонування ринку цінних паперів в Україні» від 2 квітня 2010 року № 476.

⁵⁸ Указ Президента України «Про ліквідацію Національної конституційної ради» від 2 квітня 2010 року № 477

⁵⁹ Указ Президента України «Про ліквідацію Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права» від 2 квітня 2010 року № 478.

⁶⁰ Указ Президента України «Про ліквідацію Ради громадськості» від 2 квітня 2010 року № 479

⁶¹ Указ Президента України «Про ліквідацію Координаційної ради з питань державної служби» від 2 квітня 2010 року № 480

⁶² Указ Президента України «Про ліквідацію Координаційної ради з проблем ВІЛ-інфекції/СНІДу, туберкульозу та наркоманії» від 2 квітня 2010 року № 481

⁶³ Указ Президента України «Про ліквідацію Національної ради з питань благодійництва «Зігрій дитину любов'ю» від 2 квітня 2010 року № 483

⁶⁴ Указ Президента України «Про ліквідацію Консультативної ради з питань розвитку сільського господарства та сільських територій» від 2 квітня 2010 року № 485

⁶⁵ Указ Президента України «Про ліквідацію Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 2 квітня 2010 року № 486

⁶⁶ Указ Президента України «Про ліквідацію Національної ради з питань духовності та культури» від 2 квітня 2010 року № 487

⁶⁷ Указ Президента України «Про ліквідацію Ради з питань етнонаціональної політики» від 2 квітня 2010 року № 488

⁶⁸ Указ Президента України «Про ліквідацію Національної ради з питань охорони здоров'я населення» від 2 квітня 2010 року № 489

⁶⁹ Указ Президента України «Про ліквідацію Національної ради з питань становлення та розвитку молоді» від 2 квітня 2010 року № 490

⁷⁰ Указ Президента України «Про ліквідацію Національної ради з питань фізичної культури і спорту» від 2 квітня 2010 року № 491

витку України та її секретаріат⁷¹, Національну комісію з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі⁷², Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції України⁷³. Натомість главою держави було утворено Комітет з економічних реформ⁷⁴, Національний антикорупційний комітет⁷⁵, Громадську гуманітарну раду⁷⁶, Раду регіонів⁷⁷. При цьому глава держави дає прямі вказівки Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям утворити на чолі з Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головами відповідних місцевих державних адміністрацій як консультативно-дорадчі органи регіональні комітети з економічних реформ для здійснення моніторингу ходу економічних реформ у регіонах та підготовки відповідних пропозицій (пункт 3 Указу Президента України «Питання Комітету з економічних реформ» від 17 березня 2010 року № 355), а також регіональні ради з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (пункт 4 Указу Президента України «Про Раду регіонів» від 9 квітня 2010 року № 533).

Фактично новообраний глава держави відкидає усі напрацьовані своїх попередників у різних сферах внутрішньої політики, що призводить до втрати кваліфікованих спеціалістів, інституційних напрацювань, часу для проведення необхідних суспільству реформ. Свої зусилля глава держави спрямовує на проведення економічних реформ, боротьбу з корупцією. При цьому глава держави дає прямі вказівки місцевим адміністраціям – місцевим органам виконавчої влади, чим втручається у компетенцію Уряду.

⁷¹ Указ Президента України «Про ліквідацію Національної ради з питань науки, інновацій та сталого розвитку України та її секретаріату» від 2 квітня 2010 року № 492

⁷² Указ Президента України «Про ліквідацію Національної комісії з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі» від 2 квітня 2010 року № 493

⁷³ Указ Президента України «Про ліквідацію Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України» від 2 квітня 2010 року № 495

⁷⁴ Укази Президента України «Про утворення Комітету з економічних реформ» від 26 лютого 2010 року № 273, «Питання Комітету з економічних реформ» від 17 березня № 355

⁷⁵ Укази Президента України «Про утворення Національного антикорупційного комітету» від 26 лютого 2010 року № 275, «Питання Національного антикорупційного комітету» від 26 березня 2010 року № 454

⁷⁶ Указ Президента України «Про Громадську гуманітарну раду» від 2 квітня 2010 року № 469

⁷⁷ Указ Президента України «Про Раду регіонів» від 9 квітня 2010 року № 533

Звільнення та призначення голів місцевих державних адміністрацій

Аналіз практики реалізації новообраним Президентом України кадрових повноважень щодо голів місцевих державних адміністрацій фактично вказує, що глава держави, звільняючи та призначаючи голів місцевих державних адміністрацій, діє одноособово та керується положеннями Закону України «Про місцеві державні адміністрації», які на сьогодні, на наш погляд, є неконституційними. При цьому глава держави використовує свої кадрові повноваження без будь-якого посилання на конституційні підстави. Хоча Конституція України не наділяє Президента України повноваженнями одноособово звільняти голів місцевих державних адміністрацій, а повноваження Президента України визначаються лише Конституцією України. Так, станом на кінець березня 2010 року (коли Уряд був політично опозиційний до глави держави) Президент України «у зв'язку із закінченням повноважень Президента України» звільнив із посад голів дванадцяти обласних державних адміністрацій⁷⁸.

Питання щодо конституційності положень частини другої статті 8 у частині обмеження повноважень голів місцевих державних адміністрацій строком повноважень Президента України, пунктів 1–7, 9 частини першої, пункту 1 частини другої статті 9 у частині надання Президенту України права звільняти голів місцевих державних адміністрацій без подання Кабінету Міністрів України ставилося перед Конституційним Судом України. Проте Суд в черговий раз уникнув вирішення політично невідповідного діючому Президенту питання та відмовив 9 червня 2010 року у відкритті провадження у цій справі без достатнього мотивування такої відмови.

16 листопада 2010 року Президент України призначив своїм Указом⁷⁹ головою Київської міської адміністрації О. Попова, що, на наш погляд, не відповідає Конституції України. Так, відповідно до статті 141 Конституції України територіальні громади на основі загальноного, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування

⁷⁸ Указ Президента України від 12.03.2010 № 348/2010 про звільнення голови Черкаської обласної державної адміністрації, укази Президента України від 18.03.2010 про звільнення голів Хмельницької (№ 365/2010), Чернівецької (№ 366/2010), Житомирської (№ 367/2010), Київської (№ 368/2010), Запорізької (№ 369/2010), Одеської (№ 370/2010), Закарпатської (№ 371/2010), Миколаївської (№ 372/2010), Луганської (№ 373/2010), Херсонської (№ 374/2010), Донецької (№ 375/2010) обласних державних адміністрацій

⁷⁹ Указ Президента України від 16.11.2010 № 1038/2010 про призначення О. Попова головою Київської міської державної адміністрації

обирають строком на чотири роки... міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Згідно зі статтями 118, 140 Конституції України особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Відповідно до статті 10-1 Закону України «Про столицю – місто-герой Київ» виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві. Виходячи з зазначених особливостей здійснення виконавчої влади в місті Києві та положень статті 141 Конституції України про те, що міський голова очолює виконавчий орган ради впливає, що Київський міський голова у зв'язку з обранням на цю посаду має бути згідно з частиною четвертою статті 118 Конституції України призначений Президентом України головою Київської міської державної адміністрації⁸⁰. В даному ж випадку Президент України призначив на посаду голови Київської міської державної адміністрації не обраного киянами мера.

Особливості взаємодії Президента, Парламенту та Уряду після президентських виборів 2010 року

Аналіз діяльності новообраного глави держави дає можливість виділити, що першочерговим завданням Президента є посилення свого політичного впливу у всіх гілках влади до встановлення свого контролю як у законодавчій, так й у судовій гілках влади.

Так, весною 2010 року спостерігається вдаль використання Президентом України слабкості Конституції України з метою посилення своєї ролі у владному механізмі. Заради досягнення політичного впливу в Парламенті, а саме формування пропрезидентської парламентської більшості, змінюється тлумачення конституційних положень щодо формування коаліції депутатських фракцій. Відтепер ми маємо коаліцію народних депутатів України без внесення будь-яких змін до Конституції України, а шляхом нового розуміння конституційних положень владою, яке фіксується, в кінцевому рахунку, у Рішенні Конституційного Суду України⁸¹ шляхом зміни своїх попередніх правових позицій з цього питання.

⁸⁰ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві від 25 грудня 2003 року № 21-рп

⁸¹ Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2010 року № 11-рп у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного

Нову пропрезидентську коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України «Реформи і стабільність» було створено 11 березня 2010 року шляхом об'єднання як депутатських фракцій Партії регіонів, Комуністичної партії та Блоку Литвина, так і окремих народних депутатів України із фракцій «Нашої України», Блоку Юлії Тимошенко та позафракційних. Незважаючи на сумнівність конституційності такого створення парламентської більшості з огляду на конституційні положення щодо створення урядової коаліції лише парламентськими фракціями та аналогічну правову позицію Конституційного Суду з цього питання, парламентська більшість ініціює процес формування нового Уряду. Для цього за звичною практикою Парламенту змінюються положення Регламенту Верховної Ради України та за підтримки Президента ініційований процес створення Уряду вдало закінчується. Рішенням Конституційного Суду лише 6 квітня 2010 року було підтверджено відповідність Конституції України створення урядової коаліції як парламентськими фракціями, так й окремими народними депутатами незалежно від їх фракційної приналежності.

Після створення політично прихильного до Президента Уряду спостерігається злагодженість дій глави держави та Уряду. Відновлюється практика надання вказівок (доручень) Президентом Уряду, хоча формально за Конституцією України у Президента таких повноважень немає. Фактично взаємодію глави держави та Уряду регулюють політичні домовленості.

Аналогічна ситуація відбувається і у відносинах між Президентом та Парламентом. Політично вигідні законопроекти для Партії регіонів швидко проходять законодавчу процедуру та стають законами. При цьому Президент України не використовує своє право вето у випадках порушення законодавчої процедури прийняття законів Парламентом.

Так, спостерігається злагодженість дій парламентської більшості та Президента України при прийнятті політично вигідних владі законодавчих змін з порушенням законодавчої процедури, встановленої в Законі України «Про затвердження Регламенту Верховної Ради України». Наприклад, у випадках прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо недопущення зловживання правом на оскарження» від 13 травня 2010 року № 2181. При

тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України

цьому спостерігається зміна законодавчих положень з метою встановлення у владних органах політичного впливу Президента України без будь-якого врахування суспільних інтересів щодо побудови ефективного владного механізму, напрацювань щодо проведення суспільних реформ.

У зв'язку з цим необхідно згадати укладання та ратифікацію Угоди між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України. Незважаючи на суперечність Угоди Конституції України (частина сьома статті 17 Конституції України не допускає на території України розташування іноземних військових баз), порушення законодавчої процедури при прийнятті Закону України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України» від 27 квітня 2010 року № 2153-VI злагоджені дії Президента, Уряду та парламентської більшості призвели до укладення неконституційної угоди.

За підтримки Президента України шляхом прийняття рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України було фактично змінено Конституцію України. Так, Конституційний Суд визнав неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222 на підставі порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення, а також у цьому ж Рішенні фактично відновив дію конституційних положень у редакції від 28 червня 1996 року. Слід констатувати, що зміна Конституції України відбувалася не в результаті установчих процесів українського народу, не в порядку визначеному у Розділі XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України, а шляхом відновлення Конституційним Судом України дії конституційних положень, які вже втратили чинність⁸².

В результаті відновлення дії Конституції у редакції від 28 червня 1996 року ми отримали посилення ролі глави держави в механізмі державної влади – повернення до президентсько-парламентської республіки, яка в умовах існування повноваження Президента одноособово звільняти Прем'єр-міністра на практиці може призвести до існування президентської республіки.

⁸² Див. підрозділ «Зміна Конституції України через Конституційний Суд України»

Так, вже 7 жовтня 2010 року з численними порушеннями законодавчої процедури⁸³ було прийнято Закон України «Про Кабінет Міністрів України» у новій редакції. Закон спрямовано на послаблення Уряду як колегіального органу влади та посилення ролі Президента в системі органів виконавчої влади, аж до надання йому неконституційних повноважень.

Так, в Законі зазначено, що Програма діяльності Кабінету Міністрів «базується на передвибірній програмі Президента».

Цілий ряд норм Закону спрямовано на послаблення Уряду як колегіального органу влади, тобто применшення впливу міністрів. Так всупереч логіці балансу повноважень і відповідальності міністри зовсім усунуті від вирішення питань щодо створення центральних органів виконавчої влади, відмінних від міністерств, призначення їх керівників та заступників керівників (при тому, що саме міністрам належить спрямовувати і координувати їхню діяльність) і навіть від добору кандидатур на посади своїх заступників.

Законом Уряд також було усунуто від добору кандидатур на посади голів місцевих державних адміністрацій. Підготовку подань Президенту з цього та названих вище питань тепер належить вирішувати Прем'єр-міністру без винесення на розгляд Кабінету Міністрів. Такий підхід суперечить прямій нормі Конституції, яка регулює дане питання. Зокрема, стаття 118 Конституції, яка, до речі, не зазнавала змін і в 2004 році, чітко передбачає, що голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, а не Прем'єр-міністра, як встановив Закон. Більше того, *«приведений у відповідність до Конституції»* Закон «Про місцеві державні адміністрації» також всупереч Конституції не лише передбачає, що подання Президенту вносить Прем'єр-міністр (а не Кабінет Міністрів), але ще й встановлює, що Президент може доручити Прем'єр-міністрові внести подання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури. Тобто Уряд повністю усувається від процесу призначення голів

⁸³ Так, законопроект не пройшов обов'язкову процедуру двох читань, народні депутати були позбавлені права внести альтернативний законопроект та поправки до законопроекту, не було висновків тимчасової спеціальної комісії, яка розглядала законопроект, та комітетів, які відповідно до Регламенту обов'язково повинні бути, а також висновків науково-експертного та юридичного управліннь. У процесі доповіді щодо законопроекту та відповідей на питання доповідачем усно вносились якісь поправки, які окремо не голосувались народними депутатами, а прикінцеві та перехідні положення до Закону в такому ж усному порядку були виділені в окремий законопроект

місцевих державних адміністрацій, а роль Прем'єр-міністра зводиться до формального внесення угідної Президенту кандидатури.

Закон наділяє Президента повноваженнями, які не передбачені Конституцією. Так, саме Президента чомусь наділили правом призначати заступників міністрів та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади, позбавивши цього права Кабінет Міністрів. Президент за Конституцією не має такого повноваження, а відповідно до Конституції та за неодноразовими вказівками Конституційного Суду він має виконувати лише ті повноваження, які визначені Основним Законом.

Стаття 25 Закону встановлює, що *«Кабінет Міністрів України ...забезпечує виконання виданих Президентом України актів, наданих Президентом України доручень, реалізацію програм Президента України»*. Слід нагадати, що доручення Президента Уряду не тільки відверто неконституційний, а й надзвичайно деструктивний і корупціогенний інструмент. Хоча б тому, що член Уряду ніколи не має можливості перевірити, чи дійсно доручення виражає волю Президента, чи лише якогось клерка з його Адміністрації.

Також Законом повністю спотворено передбачений Конституцією інститут контрасигнації. У Законі передбачено, що Прем'єр-міністр і міністр, відповідальний за акт Президента України та за його виконання, *«зобов'язані скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення»*. Таким чином, контрасигнація, яка є одним із найважливіших елементів у конституційному механізмі стримування і противаг, із прийняттям Закону перетворюється у формальне безвідмовне підписування урядовцями указів Президента, якого б змісту вони не були.

Зазначені аспекти нового регулювання відносин Кабінету Міністрів із Президентом дозволяють зробити висновок, що з прийняттям Закону Кабінет Міністрів перестає бути самостійним суб'єктом вироблення політики та вищим органом виконавчої влади, а перетворюється на такий собі дорадчий орган, покликаний забезпечити повсюдне та беззастережне виконання вказівок Президента.

Прояви перебирання главою держави повноважень у сфері виконавчої влади також вбачаються в його Указі *«Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»* від 10 грудня 2010 року № 1085. Так, фактично Президент цим Указом самостійно суттєво реорганізував центральні органи виконавчої влади (скоротив кількість міністерств із 20 до 16; поєднав посади віце-прем'єр-

міністрів із посадами міністрів; реорганізував інші центральні органи виконавчої влади; визначив центральні органи виконавчої влади трьох типів: служби, агентства, інспекції; доручив Уряду ліквідувати всі урядові органи та скоротити чисельність державних службовців не менше ніж на 30 відсотків). Зазначений Указ фактично спрямований на гіперцентралізацію виконавчої влади, що явно не узгоджується з моделями ефективного демократичного урядування. Адже рішення Глави держави про статус «центральных» для всіх інших органів виконавчої влади (крім міністерств) означає, що відповідно до Конституції України їх керівників і навіть заступників призначатиме самостійно Президент. Тоді як відповідальність за стан справ у всіх сферах державного управління зберігається за міністрами. Відновлюється система, в якій і міністр, і керівник координованого ним центрального органу виконавчої влади, фактично, мають однаковий статус, оскільки призначаються за однаковою процедурою. Тож керівники *«інших центральних органів виконавчої влади»* залежатимуть лише від волі Президента, а не від міністра. При цьому, слід зазначити, що урядові органи на сьогодні передбачені чинним Законом України «Про Кабінет Міністрів України», отже, глава держави вкотре вийшов за межі своїх конституційних повноважень.

Нашу позицію щодо неконституційного розширення повноважень Президента України висловила й Венеціанська комісія у своєму Висновку «Про конституційну ситуацію в Україні»⁸⁴ від 21 грудня 2010 року. Венеціанська комісія зауважила, що «доручення», які Президент України дає Кабінету Міністрів та окремим міністрам в Уряді, а також призначення заступників міністрів виходить за межі повноважень, наданих йому чинною Конституцією України. Інститут контрасигнації, на думку Венеціанської комісії, також майже не застосовується в Україні відповідно до конституційних положень.

Таким чином, вбачається пріоритет політичних інтересів Президента України над його роллю гаранта Конституції.

Діяльність глави держави спрямована на розширення своїх владних повноважень та політичного впливу, фактично зміну конституційного механізму державної влади в бік посилення ролі Президента та встановлення президентської республіки, зокрема й за рахунок неконституційного розширення президентських повноважень.

Фактично новообраний Президент досягає політичного контролю у законодавчій та виконавчій гілках влади, а отже, взаємодію між

⁸⁴ <http://glavcom.ua/articles/2452.html>

Президентом, Парламентом та Урядом можна характеризувати як політичне керування главою держави законодавчою та виконавчою гілками влади.

1.4. Конституційний Суд України

Правове регулювання порядку організації та діяльності Конституційного Суду України

У розглядуваний період Верховною Радою України було зроблено спробу змінити порядок організації та діяльності Конституційного Суду України з порушенням Конституції України.

19 березня 2009 року Парламентом було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання» № 1168-VI, яким внесено зміни до частин першої, другої статті 6, частин третьої, четвертої статті 44, пункту 3 частини першої, частини другої статті 45, частини другої статті 71, частини третьої статті 73 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року та частини шостої статті 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року.

Вказаний Закон було, по-перше, опубліковано з порушенням конституційної процедури набрання законами чинності, по-друге, він містив вкрай сумнівні з точки зору конституційності положення та, по-третє, привносив неузгодженості у сам текст Закону України «Про Конституційний Суд України». Поспішна зміна правового регулювання діяльності Конституційного Суду України фактично була пов'язана з політичною боротьбою між Президентом та Урядом в умовах їх політичної конкуренції перед президентськими виборами. Також впродовж 2008 року між Президентом України та Кабінетом Міністрів України відбулася низка конфліктів щодо зупинення дії актів останнього. У цьому протистоянні, на жаль, Конституційний Суд України не зміг виконати роль справедливого арбітра⁸⁵.

В черговий раз було продемонстровано переважний вплив тимчасових політичних інтересів у законотворчій роботі Верховної Ради України, навіть якщо це стосується статусу єдиного органу конституційного контролю. Перевага тимчасових політичних інтересів

⁸⁵ Додатково див. Висновки моніторингу відносин Президента України з Урядом України в першому півріччі 2008 року (правові питання) на офіційному сайті Центру політико-правових реформ (http://www.pravo.org.ua/files/konstatutyc/monitor_PU_UR_2008.pdf)

настільки виявляється домінуючою, що інститут накладення Президентом вето не спрацьовує – Парламент долає вето Президента без урахування слухних пропозицій глави держави та опубліковує його без підпису Голови Верховної Ради України.

Погоджуючись із позицією Президента України, на наш погляд, Закон містив ряд неконституційних положень, а саме необхідність скріплення Указу Президента України про призначення на посаду судді Конституційного Суду України підписами Прем'єр-міністра України та Міністра юстиції України, обмеження права звернення Президента до КСУ з поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) акта Кабінету Міністрів України певним терміном (зміни до статті 71 Закону «Про Конституційний Суд України»), розширення переліку підстав для відмови у порушенні конституційного провадження (частина перша статті 45 Закону) та для припинення провадження по справі (частини третя та четверта статті 44 Закону).

При цьому Закон не досягав повною мірою мети його прийняття – обмеження зловживання правом звернення до Конституційного Суду України Президента України для зупинення дії актів Уряду навіть у разі, коли вони не містять ознак неконституційності.

Логічним продовженням протистояння у цьому питанні між Президентом та урядовою більшістю (яка нетипово об'єднала свої зусилля з парламентською опозицією) стало конституційне подання глави держави до Конституційного Суду України з приводу неконституційності розглядуваного Закону.

7 липня 2009 року Конституційний Суд України прийняв Рішення у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання», частин першої, другої статті 6, частин третьої, четвертої статті 44, пункту 3 частини першої, частини другої статті 45, частини другої статті 71, частини третьої статті 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», частини шостої статті 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (справа про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом), яким визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України,

особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання» від 19 березня 2009 року № 1168-VI на підставі порушення визначеної частиною четвертою статті 94 Конституції України процедури набрання чинності Законом.

Так, Конституційним Судом було встановлено, що розглядуваний Закон Парламент прийняв 19 березня 2009 року. Голова Верховної Ради України підписав його 25 березня 2009 року і направив Президентові України. Глава держави зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями 8 квітня 2009 року повернув цей Закон до Верховної Ради України для повторного розгляду. Під час повторного розгляду 14 квітня 2009 року пропозиції Президента України до Закону № 1168 Верховна Рада України відхилила повністю і прийняла його не менш як двома третинами від її конституційного складу. 17 квітня 2009 року Голова Верховної Ради України направив Закон № 1168 на підпис главі держави, який повернув його до Верховної Ради України без підпису. 13 травня 2009 року в офіційному друкованому виданні – газеті Верховної Ради України «Голос України», був опублікований Закон № 1168 від 19 березня 2009 року із зазначенням посади та прізвища Голови Верховної Ради України В. Литвина і позначкою «публікується відповідно до частини четвертої статті 94 Конституції України».

З наведеного вбачається, що було опубліковано Закон, ухвалений Верховною Радою України 19 березня 2009 року, щодо якого відповідно до пункту 30 частини першої статті 106 Конституції України Президент України застосував право вето (з наступним поверненням на повторний розгляд Верховної Ради України). Юридичним наслідком застосування права вето є скасування останніх результатів голосування за нього і відкриття процедури його повторного розгляду у Верховній Раді України, яка має право враховувати або не враховувати пропозиції глави держави до закону і прийняти його знову (абзац п'ятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України). Відповідно до частини четвертої статті 94 Конституції України Голова Верховної Ради України мав підписати та невідкладно оприлюднити і опублікувати закон, прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу під час його повторного розгляду, тобто Закон № 1168, але від 14 квітня 2009 року.

Також, цим Рішенням Конституційний Суд визнав неконституційними положення частини першої статті 6 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422, якими передбачалося, що Президент України проводить консультації з Прем'єр-міністром України та Міністром юстиції України щодо кандидатур на посади суддів Конституційного Суду України та положення частини другої статті 6 щодо вимоги скріплення Указу Президента України про призначення суддів Конституційного Суду України підписами Прем'єр-міністра України та Міністра юстиції України. При цьому Суд виходив зі своїх усталених правових позицій, що *«повноваження Президента України – його права і обов'язки – у сфері здійснення державної влади визначені Основним Законом України»; «законами України не можуть встановлюватися будь-які повноваження глави держави, за винятком тих, що визначені Конституцією України, як і певні обмеження цих повноважень, оскільки вони також повинні закріплюватися безпосередньо Конституцією України».*

Також вкотре Суд констатував незадовільну роботу Парламенту щодо приведення законодавства у відповідність до змінених конституційних положень – «оспорювані положення частини другої статті 6 Закону № 422 щодо вимоги скріплення Указу Президента України підписами Прем'єр-міністра України та Міністра юстиції України не були приведені Верховною Радою України у відповідність із положеннями частини четвертої статті 106 Конституції України (у редакції Закону № 2222)».

Після визнання розглядуваного Закону неконституційним в цілому Парламентом було зроблено ще одну спробу щодо узаконення його положень. Так, суб'єктом законодавчої ініціативи (народними депутатами О. Лавриновичем та А. Портновим) було внесено до Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання) № 4817, який фактично повторював положення визнаного неконституційним Закону. Парламент прийняв цей Закон, проте після накладення вето Президентом не міг його подолати.

У 2010 році до Закону України «Про Конституційний Суд України» зміни вносилися двічі. Вони мали фрагментарний характер та фактично були спрямовані на послаблення статусу Конституційного Суду України. Так, Законом України «Про судоустрій та статус

суддів України» від 7 липня 2010 року № 2453-VI⁸⁶ невмотивовано у частині четвертій статті 20 Закону, яка встановлювала, що *«у разі якщо запропоновано не більше двох кандидатів на посаду Голови Конституційного Суду України і жодного з кандидатів не було обрано або Голову Конституційного Суду України не було обрано при повторному голосуванні, проводяться нові вибори на посаду Голови Конституційного Суду України з висуванням інших кандидатур»* слова *«з висуванням інших кандидатур»* було виключено.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України» від 7 жовтня 2010 року № 2592-VI⁸⁷, знов-таки невмотивовано, з Закону України «Про Конституційний Суд України» було вилучено статтю 6, яка регулювала порядок призначення суддів Конституційного Суду України Президентом України у повній відповідності із положеннями Конституції України у редакції 1996 року. Так, стаття передбачала проведення Президентом України консультацій з Прем'єр-міністром України та Міністром юстиції України щодо кандидатур на посади суддів КСУ, контрасигнування указів глави держави про призначення суддів, що повністю відповідає сьогодинішнім конституційним повноваженням глави держави та, навпаки, не відповідало конституційним змінам 2004 року. Тому не зрозуміло, як зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України» пов'язані з приведення Закону у відповідність із Конституцією України у редакції 1996 року. Також з Закону України «Про Конституційний Суд України» було вилучено положення, які зобов'язували Президента України, Парламент у разі припинення повноважень судді КСУ призначити іншу особу у місячний термін. З огляду на практику блокування роботи Конституційного Суду України у 2005–2006 роках шляхом непризначення суддів КСУ уповноваженими особами на вакантні посади, зазначені зміни дають підстави прогнозувати можливість використання цієї неконституційної практики в майбутньому.

Найбільше сумнівів викликають зміни статті 23 Закону, яка стосується порядку припинення повноважень суддів КСУ. Так, у попередній редакції статті 23 Закону повноваження судді КСУ припинялися з підстав, визначених у Конституції України, рішенням самого КСУ, у разі порушення суддею вимог щодо несумісності та порушення присяги Верховною Радою України. На сьогодні ж стаття 23

⁸⁶ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=10&nreg=2453-17>

⁸⁷ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2592-17>

Закону закріплює, що суддя Конституційного Суду України з підстав, визначених у Конституції України, звільняється з посади органом, що його обрав або призначив. При цьому, законодавець не врегулював порядок встановлення порушення присяги суддею КСУ чи порушення ним вимог щодо несумісності. Згадуючи невмотивовані звільнення суддів КСУ на підставі порушення присяги Президентом В. Ющенком, можна стверджувати про залежність суддів КСУ від Президента, Парламенту (парламентської більшості). Зважаючи на повноваження Конституційного Суду визнавати неконституційними акти саме цих органів, можна стверджувати, що ці законодавчі зміни було спрямовано на послаблення принципу незалежності суддів КСУ.

Отже, правове регулювання порядку організації та діяльності Конституційного Суду, особливо процедури розгляду ним справ у 2009 році, стає інструментом у політичній боротьбі між Президентом та Урядом – зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України» вносяться, насамперед, через політичне протистояння, з урахуванням тимчасового політичного інтересу із порушенням конституційної процедури опублікування та оприлюднення закону.

Фрагментарні зміни Закону України «Про Конституційний Суд України» у 2010 році фактично були спрямовані на послаблення статусу Конституційного Суду України.

При цьому законодавцем ігнорується протягом 2009–2010 років об'єктивно необхідне вдосконалення законодавства щодо статусу Конституційного Суду України та процедури розгляду ним справ.

Діяльність Конституційного Суду України

Аналіз правового регулювання статусу Конституційного Суду України та безпосередньо його діяльності у 2009–2010 роках, як і у попередні роки, засвідчує складність функціонування конституційної юстиції у механізмі державної влади України внаслідок слабкості українського конституціоналізму.

Так, як описано у попередньому підрозділі, зміна правового регулювання статусу Конституційного Суду України відбувалася, по-перше, з порушенням конституційної процедури та внесенням неконституційних змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» в контексті політичної боротьби між Президентом та Урядом, посунувши об'єктивну потребу комплексного вдосконалення правового регулювання діяльності Конституційного Суду України. По-друге, Конституційний Суд України відчув тиск передвиборної президентської кампанії, яка відбувалася у 2009 році.

Незважаючи на ці перешкоди, у 2009 році Конституційному Суду України вдалося розглянути найбільшу кількість справ по суті, порівняно з усіма попередніми роками, та провести рекордну кількість засідань Суду та його колегій за рік.

В цілому, Конституційний Суд у 2009 році розглянув, як і в попередній 2008 рік, 99 справ. Позитивною тенденцією є те, що з 99 справ прийнято рішень по суті справи більше, ніж у 2008 році. Але у пропорційному відношенні ця кількість залишається незадовільно, а саме лише за 36 справами було прийнято рішення по суті, припинено конституційне провадження було за 21 справами, а за 42 справами – прийнято ухвали про відмову у відкритті такого провадження.

Щодо цього слід відзначити продовження негативної тенденції зловживання правом звернення до Конституційного Суду України Президента України щодо неконституційності актів Уряду з одночасним зупиненням їх дії. Так, Конституційний Суд припинив провадження у справі на підставі відкликання главою держави свого подання щодо неконституційності актів Уряду без належного мотивування у чотирьох випадках (див. ухвали Конституційного Суду України №№ 3-у/2009, 8-у/2009, 11-у/2009, 51-у/2009), відмовив у відкритті провадження щодо неконституційності актів Уряду у чотирнадцяти випадках (див. ухвали №№ 4-у/2009, 6-уп/2009, 10-у/2009, 15-у/2009, 17-у/2009, 21-у/2009, 28-у/2009, 29-у/2009, 45-у/2009, 50-у/2009, 56-у/2009, 57-у/2009, 60-у/2009, 62-у/2009) на підставі відсутності правового обґрунтування неконституційності актів Уряду, порушення питань законності актів Уряду, а не їх конституційності. Лише у чотирьох випадках звернення глави держави до Конституційного Суду України останній припинив провадження у справі, оскільки акти Уряду втратили чинність. Так, Уряд або самостійно скасовував свої акти, або вони вичерпували свою дію (див. ухвали №№ 12-уп-у/2009, 18-уп-у/2009, 50-уп-у/2009, 61-уп-у/2009). Причому в деяких випадках цьому сприяло затягування конституційного провадження щодо розгляду справи після її відкриття колегією суддів КСУ.

Характерною рисою ухвал Конституційного суду України про відмову у відкритті провадження у справі стає відсутність достатнього мотивування такої відмови.

Наприклад, незрозумілою є відмова у розгляді справ за конституційними поданнями Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва, а також Державної податкової адміністрації України щодо офіційного тлумачення частин

першої, другої статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» на підставі констатації без мотивування, що відсутнє правове обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні законів України для їх практичного застосування⁸⁸. При цьому, суб'єкти конституційного подання пояснюють Суду, що відсутній єдиний підхід до розуміння норм Закону як між податковими органами та центральним органом виконавчої влади, так і між платниками податків, та звертаються до Конституційного Суду, оскільки їм необхідно як владному органу постійно застосовувати ці норми у своїй діяльності.

Як інші приклади неналежного мотивування Конституційним Судом своєї відмови у розгляді справи можна привести ухвали № 26-у/2009 від 19 травня 2009 року, 33-у/2009 від 16 червня 2009 року (де суб'єктами звернення були громадяни України), ухвалу від 14 липня 2009 року № 40-у/2009 (суб'єктом конституційного подання був Верховний Суд України).

Неналежне мотивування відмов розглядати справи вкрай негативно впливає на захист конституційних прав та свобод людини і громадянина, оскільки ускладнює доступ до конституційного правосуддя через незрозумілість критеріїв взяття до розгляду справ Конституційним Судом. Це підтверджується статистикою відмов Конституційного Суду України громадянам у розгляді справ порівняно з розглядом справ по суті. Так, як і в попередні роки справи по суті за зверненням громадян розглядаються вкрай рідко, традиційно виносяться ухвали про відмову у розгляді або повертаються громадянам на етапі перевірки їх звернень Секретаріатом Суду. Так, в цілому з 306 звернень громадян по суті розглянуто лише одну справу (в 2008 році – жодного з 231 звернення, а за всі роки діяльності Суду з 1898 звернень – 17, або 0,9%). В той же час зі 103 конституційний подань, суб'єктами яких були органи державної влади, народні депутати та органи місцевого самоврядування, Суд роз-

⁸⁸ Див. Ухвалу Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва щодо офіційного тлумачення частини другої статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 14 липня 2009 року № 44-у/2009; Ухвалу Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Державної податкової адміністрації України щодо офіційного тлумачення частин першої, другої статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 14 липня 2009 року № 44-у/2009.

глянув 94, або 91,1% (у 2008 році з 98 – 87, або 88,7%, а за всі роки діяльності Суду з 890 – 677, або 76,1%).

На підтвердження незрозумілості критеріїв прийняття справ до розгляду Конституційний Судом можна навести приклад із практики Конституційного Суду України, коли Суд відкриває провадження по справі, але через певний період за відсутності правових змін, які б впливали на рішення щодо розгляду справи, припиняє провадження у справі на підставі невідповідності конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України», та невідомості Конституційному Суду України питання, порушеного у конституційному поданні. Так, у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення пункту 23 частини першої статті 106 Конституції України Перша колегія суддів Конституційного Суду України за результатами голосування на засіданні 22 грудня 2008 року приймає Ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження, Конституційний Суд України Ухвалою від 29 січня 2009 року № 2-у/2009 відкриває конституційне провадження у цій справі, а вже Ухвалою від 22 квітня 2009 року № 23-у/2009 припиняє конституційне провадження у справі на підставі невідповідності конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України, Законом України «Про Конституційний Суд України», та невідомості Конституційному Суду України питання, порушеного у конституційному поданні.

Проаналізуємо прийняті Конституційним Судом протягом 2009 року рішення по суті.

I. Конституційний Суд України розглянув 26 справ щодо відповідності Конституції законів та інших правових актів та визнав неконституційними норми 19 законів України, 3-х інших правових актів Верховної Ради України та 5-х актів Кабінету Міністрів України.

Положення зазначених правових актів було визнано неконституційними на таких підставах:

1. Порушення або обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина (виборчих прав, права на соціальний захист).

В контексті президентських виборів Суд приділяв увагу праву обирати та бути обраними до органів державної влади. Слід звернути увагу на Рішення Конституційного Суду України, згідно з яким визнано неконституційними положення законів України, якими з по-

рушенням вимог Основного Закону України було врегульовано порядок проведення виборів Президента України в 2010 році⁸⁹.

2. Перевищення органами державної влади своїх конституційних повноважень, зокрема, Верховною Радою України щодо делегування Кабінету Міністрів України повноважень визначати окремі елементи правового механізму регулювання ввізного мита, а також Кабінетом Міністрів України щодо встановлення граничних розмірів пенсійного забезпечення для окремих категорій громадян, відчуження структурних підрозділів державних вугледобувних підприємств.

3. Порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення правових актів або набрання ними чинності, в тому числі прийняття Парламентом актів не у формі законів.

З цих підстав Конституційний Суд України у 2009 році визнав неконституційними низку законів України в цілому («Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання»⁹⁰ та «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України»).

Також вкотре Суд розглядав питання правового врегулювання діяльності Парламенту та, виходячи з вимог пункту 21 частини першої статті 92 Основного Закону України, за яким організація і порядок діяльності органів законодавчої, виконавчої, судової влади та статус їх посадових осіб визначаються виключно законом, Конституційний Суд України визнав неконституційним Регламент Верховної Ради України від 19 вересня 2008 року № 547-VI⁹¹, оскільки останній було прийнято не у формі закону, без дотримання законодавчої процедури.

4. Неприведення чинних законів у відповідність із положеннями Конституції України, змінених відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV.

На жаль, зберігається тенденція визнання неконституційними положень законів у зв'язку з неприведенням їх у відповідність зі зміненими ще у 2004 році конституційними положеннями, зокрема законів України «Про Конституційний Суд України» та «Про

⁸⁹ Детальніше див. підрозділ «Правове регулювання виборів Президента України»

⁹⁰ Детальніше див. підрозділ «Правове регулювання порядку організації та діяльності Конституційного Суду України»

⁹¹ Детальніше див. підрозділ «Регламентування організації та діяльності Верховної Ради України»

судоустрій України». На неналежну діяльність Парламенту у цьому напрямку Конституційний Суд неодноразово звертав увагу у попередні роки, проте це не призвело до активізації діяльності Верховної Ради у цьому напрямку.

ІІ. Суд розглянув 10 справ щодо офіційного тлумачення положень Конституції та законів України.

Зокрема, Конституційний Суд України роз'яснив, що:

- право подавати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України мають усі суб'єкти права законодавчої ініціативи, визначені в частині першій статті 93 Конституції України;

- положення пункту 18 частини першої статті 85 Конституції України треба розуміти так, що Верховна Рада України повноважна звільняти з посади Голову Національного банку України лише за умови внесення на її розгляд відповідного подання Президентом України;

- положення частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» необхідно розуміти так, що орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити до них зміни та/чи скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України слід розуміти так, що внесення пропозицій відповідно до Конституції України Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України належить виключно до повноважень коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої згідно з частинами шостою, сьомою статті 83 Конституції України;

- положення частин першої, другої статті 141 Конституції України, що встановлюють строки, на які обираються депутати до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради чи сільський, селищний, міський голова, слід розуміти так, що при обранні цих осіб на передбачених Конституцією України чергових та позачергових виборах на них поширюються відповідно п'ятирічний та чотирирічний строки повноважень.

У 2010 році Конституційний Суд України розглянув 11 справ щодо відповідності Конституції законів та інших правових актів та виз-

нав неконституційними норми 3 кодексів України, 6 законів України, 2-х постанов Верховної Ради України та 4-х актів Кабінету Міністрів України. Також у цьому році Конституційним Судом було надано три висновки щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України положенням статей 157, 158 Конституції України.

Положення зазначених правових актів було визнано неконституційними на таких підставах:

1. Порушення або обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина (право на свободу та особисту недоторканність; свобода пересування, вільний вибір місця проживання; свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості; право розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності).

Так, на підставі порушення права на свободу недоторканності та обмеження свободи пересування було визнано неконституційними деякі положення Закону України «Про міліцію», згідно з якими міліції надавалося право затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях осіб, яких запідозрено у занятті бродяжництвом, – на строк до 30 діб за вмотивованим рішенням суду, а також права проводити фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку, дактилоскопію осіб, які затримані за підозрою у занятті бродяжництвом⁹². На підставі порушення свободи літературної, художньої, наукової і технічної творчості та права розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності було визнано неконституційною заборону особам, уповноваженим на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, а також особам, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особам, спеціально уповноваженим на виконання таких обов'язків у юридичних особах, а також фізичним особам – підприємцям займатися у робочий час викладацькою, науковою та творчою діяльністю, медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою зі спорту⁹³.

⁹² Див. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010

⁹³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України

2. Перевищення органами державної влади своїх конституційних повноважень, зокрема, Верховною Радою України щодо наділення себе та парламентських комітетів повноваженнями надавати згоду іншим органам державної влади на кадрові рішення, не передбачені в Конституції України⁹⁴.

3. Порухення конституційної процедури розгляду та ухвалення правових актів або набрання ними чинності (в тому числі прийняття Парламентом актів не у формі законів, порушення конституційних вимог щодо предметного регулювання закону про Державний бюджет України). Так, на підставі порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення Конституційний Суд визнав неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222⁹⁵. На підставі порушення конституційних вимог щодо предметного регулювання в черговий раз було визнано неконституційними ряд положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік»⁹⁶.

У 2010 році насамперед необхідно звернути увагу на Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України № 11-рп/2010 від 6 квітня 2010 року. Особливістю цього Рішення є зміна своєї попередньої правової позиції Судом в умовах незмінності конституційних положень та незмінності складу Суду. Так, у попередніх

щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010

⁹⁴ Див. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», пункту 10 статті 14, статті 331 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010

⁹⁵ Детальніше див. підрозділ «Зміна Конституції України через Конституційний Суд України»

⁹⁶ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 14, 24, 64, пунктів 7–13 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 30 листопада 2010 року № 22-рп/2010.

своїх рішеннях Суд виходив з того, що єдиним суб'єктом урядової коаліції у Парламенті можуть бути лише депутатські фракції. У Рішенні № 11-рп/2010 позиція Суду змінилася на протилежну – тепер суб'єктами урядової коаліції поряд з депутатськими фракціями можуть бути й народні депутати, незалежно від їх фракційної приналежності. Причому у Рішенні для нас вкрай непереконливо Суд пояснив, що зміна позиції Суду пов'язана зі зміною законодавчого регулювання. Незрозумілим в умовах принципу верховенства Конституції є те, як зміст положень останньої може залежати від зміни законодавчих положень⁹⁷. Необхідно зазначити, що розглядане Рішення приймалося Судом у змінених політичних умовах (обрання нового глави держави та переформатування урядової коаліції, яке потребувало участі у ньому безпосередньо народних депутатів України), що мало вплив на суть Рішення. У цьому на прес-конференції безпосередньо після його прийняття зізнався Голова Конституційного Суду.

Як і в попередні роки, Конституційний Суд України звертав увагу на неналежне виконання Парламентом його рішень. Так, у підпункті 3.3 мотивувальної частини Рішення від 10 червня 2010 року № 16 Суд, оцінюючи оскаржені суб'єктом права на конституційне подання положення Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року з наступними змінами, виходить з того, що вони за своїм змістом відтворюють законодавчі положення, які визнані Рішенням Конституційного Суду України від 27 травня 2009 року № 12-рп/2009 неконституційними. Відповідно до частини другої статті 150 Конституції України рішення та висновки Конституційного Суду України є остаточними і обов'язковими до виконання. Обов'язок виконання рішення Конституційного Суду України є вимогою Конституції України, яка має найвищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів (пункти 3, 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000 у справі про порядок виконання рішень Конституційного Суду України). Це виключає можливість органу державної влади, у тому числі Парламенту, органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб відтворювати положення правових актів, визнаних Конституційним Судом України неконституційними, крім випадків, коли положення Конституції України, через невідповідність яким певний акт (його окремі положен-

⁹⁷ Детальніше позицію ЦППР див. на <http://www.pravo.org.ua/?w=r&i=&d=839>

ня) було визнано неконституційним, у подальшому змінено в порядку, передбаченому розділом XIII Основного Закону України.

Позитивним моментом у діяльності Конституційного Суду у 2010 році необхідно відзначити розгляд звернень громадян та юридичних осіб по суті. По відношенню до рішень Суду за конституційними поданнями владних суб'єктів їх все ще недостатня кількість, проте нарешті вони з'являються. Так, за зверненням громадян було прийнято рішення № 3-рп/2010 від 27 січня 2010 року, № 12-рп/2010 від 28 квітня 2010 року, № 15-рп/2010 від 10 червня 2010 року, № 18-рп/2010 від 8 липня 2010 року. Звернення юридичних осіб було розглянуто у рішеннях № 1-рп/2010 від 12 січня 2010 року, № 5-рп/2010 від 16 лютого 2010 року.

У 2010 році Конституційний Суд України зазнав кадрових змін. Було переобрано Голову Конституційного Суду України та відповідно його заступників, а також чотирьох суддів Суду. При цьому зміна керівництва Суду відбувалася планово відповідно до частини п'ятої статті 148 Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України». Так, 12 липня 2010 року у зв'язку з закінченням трирічного терміну головування А. Стрижака на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України суддями було обрано нового Голову Суду А. С. Головіна.

Кадрові ж зміни у суддівському корпусі Конституційного Суду України мали несподіваний характер. Чотири судді Конституційного Суду України, яких було обрано з'їздом суддів України⁹⁸, безмотивовано та без видимих причин подали заяву про складання своїх повноважень за власним бажанням. Слід відзначити, що звільнені судді Конституційного Суду України після політичної зміни влади при прийнятті рішень Конституційного Суду України з політичних забарвленням не підтримували позицію діючої влади. Так, пояснюючи своє звільнення з посади у пресі, суддя Я. Мачужак зазначила про фактичне звільнення її з посади, оскільки *«соро на відповідність Конституції в Конституційному Суді буде розглядатися Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222, що дав хід політичній реформі»*⁹⁹.

⁹⁸ 2 вересня Конституційний Суд України припинив повноваження судді В. Джуння та 9 вересня 2010 року припинив повноваження суддів А. Дідівського, І. Домбровського, Я. Мачужак у зв'язку поданням ними заяви про припинення своїх повноважень за власним бажанням та відповідно 16 вересня 2010 року десятий позачерговий з'їзд суддів України звільнив з посад зазначених суддів

⁹⁹ <http://ua.korrespondent.net/ukraine/1116320>

Після виникнення вакансій з'їзд суддів України (який став проходити відповідно до нової редакції Закону України «Про судоустрій») доволі оперативного вже 16 вересня обрав нових суддів Конституційного Суду України – М. Запорожця, О. Сергійчика, Н. Шаптало і М. Гультя. Усі нові судді Конституційного Суду України працювали судьями судів загальної юрисдикції та не відзначалися до цього часу як автори-тети та фахівці в галузі конституційного права.

Установчим для всієї правової системи України стало Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України), оскільки Суд фактично змінив Конституцію України. Так, Конституційний Суд визнав неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222 на підставі порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення, а також фактично відновив дію конституційних положень у редакції від 28 червня 1996 року¹⁰⁰.

Таким чином, у 2009–2010 роках, як і у попередні роки, спостерігалася складність функціонування конституційної юстиції у механізмі державної влади України внаслідок слабкості українського конституціоналізму та неспроможності Суду виконати своє основне завдання відповідно до статті 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» – гарантувати верховенство Конституції України як Основного Закону держави на всій території України.

Слід констатувати надмірний вплив політичних процесів на діяльність Суду. За цей період відбулася зміна правового регулювання статусу Конституційного Суду України з порушенням конституційної процедури та внесенням неконституційних змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» в контексті політичної боротьби між Президентом та Урядом, Конституційний Суд України відчував тиск передвиборної президентської кампанії 2009 року, спостерігалася зміна Конституційним Судом своїх правових позицій залежно від зміни політичної ситуації, мали місце кадрові зміни, які пов'язані з політикою діючої влади.

¹⁰⁰ Детальніше див. підрозділ «Зміна Конституції України через Конституційний Суд України»

Характерною рисою рішень Конституційного Суду України стає лаконічність їх мотивування, що вкрай негативно позначається на їх якості, а отже, в кінцевому рахунку, на виконанні основних завдань Конституційного Суду – охороні Конституції України, захисті конституційних прав і свобод громадян. В ухвалах Конституційного Суду України про відмову у відкритті провадження у справі часто можна спостерігати взагалі відсутність достатнього мотивування такої відмови, що ускладнює доступ до конституційного правосуддя через незрозумілість критеріїв взяття до розгляду справ Конституційним Судом.

Слід відзначити продовження негативної тенденції зловживання правом звернення до Конституційного Суду України Президента України щодо неконституційності актів Уряду з одночасним зупиненням їх дії.

Також зберігається негативна тенденція неналежного виконання змінених конституційних положень владними суб'єктами, насамперед Парламентом. У багатьох рішеннях Суду визнання неконституційними положень законів пов'язано з неприведенням їх положень у відповідність зі зміненими ще у 2004 році конституційними положеннями.

Як позитив слід відзначити продовження збільшення розгляду справ по суті та, головне, збільшення розгляду справ за зверненнями громадян та юридичних осіб. У 2009 році Конституційному Суду України вдалося розглянути найбільшу кількість справ по суті порівняно з усіма попередніми роками та провести рекордну кількість засідань Суду та його колегій за рік. А у 2010 році нарешті ми спостерігаємо 6 рішень Конституційного Суду України, з питань ініційованих громадянами України та юридичними особами.

Підсумком слабкості українського конституціоналізму та неналежного ставлення влади усі ці роки до Конституції України стає фактично установче для всієї правової системи Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року, яким Конституційний Суд України визнав неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222 на підставі порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення, а також з перевищенням своїх повноважень відновив дію конституційних положень у редакції від 28 червня 1996 року.

1.5. Конституційна реформа

Ініціативи Президента України В. Ющенка та бездіяльність Президента України В. Януковича у сфері конституційної реформи

Президентом України В. Ющенком 31 березня 2009 року було внесено до Парламенту законопроект «Про внесення змін до Конституції України», який фактично являв собою нову редакцію Конституції України. Указом Президента України «Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 25 серпня 2009 року № 671 було винесено на всенародне обговорення проект Конституції В. Ющенка та регламентовано його організацію. Так, основні заходи щодо проведення всенародного обговорення було покладено на Інститут стратегічних досліджень та Секретаріат Президента України.

На виконання Указу Президента у вересні та жовтні 2009 року Інститутом стратегічних досліджень та Секретаріатом Президента України було проведено ряд заходів з науковцями, правозахисними організаціями, експертами у галузі конституційного права щодо обговорення проекту Конституції В. Ющенка, організовано збір пропозицій щодо проекту. Проте з наближенням президентських виборів ініціативи щодо просування комплексної конституційної реформи згасали, що пояснюється запізненням глави держави з ними. Суспільство очікувало, наполегливо зверталось до глави держави, вимагало його активних дій щодо просування конституційної реформи у попередні роки, а не під час нової виборчої президентської кампанії, коли часу у Президента для її успішного проведення вже не залишилося.

Зупинимося на змісті проекту Конституції В. Ющенка. Центром політико-правових реформ було зроблено ґрунтовний аналіз запропонованого Президентом проекту Конституції, надано детальні пропозиції щодо удосконалення його змісту¹⁰¹. Підбиваючи підсумки здійсненого аналізу, слід констатувати, що проект містить суттєві недоліки конституційного регулювання механізму державної влади та потребує значного доопрацювання. Без виправлення закладених у проекті помилок передбачений ним механізм державної влади з великою ймовірністю буде призводити як до численних дрібних конфліктів між вищими органами державної влади, так і до системних політичних

¹⁰¹ Див. І. Коліушко, Ю. Кириченко, Я. Журба «Правовий аналіз президентського проекту нової Конституції України в контексті взаємодії гілок влади, або у пошуках оптимального механізму державної влади» // http://pravo.org.ua/files/konstatyc/Stat_Analis_pr_konst.pdf

криз, а отже, не зможе забезпечити вихід української політики на якісно новий рівень та поступ держави. Проте проаналізований проект, на наш погляд, міг бути взятий за основу для подальшої роботи. Для забезпечення професійного та незаангажованого доопрацювання проекту нами пропонувалося створити спеціальну комісію. Не менше половини складу такої комісії мають становити представники громадськості, незалежні експерти, науковці, які справді прагнутимуть і будуть здатні розробити продуманий та неупереджений проект Основного Закону.

Новообраний глава держави В. Янукович не підтримав ініціативи щодо конституційної реформи свого попередника, чим фактично поставив крапку у цьому процесі.

При цьому новий глава держави В. Янукович не виявив жодної самостійної ініціативи щодо проведення комплексної конституційної реформи. Так, фактично у 2010 році не було зроблено жодного кроку щодо проведення комплексної конституційної реформи, необхідність проведення якої декларувалася ним у політичних заявах та яка є вкрай необхідною для проведення суспільних реформ – політичної, адміністративної, муніципальної, судової.

В той же час групою народних депутатів України про-президентської парламентської фракції влітку 2010 року було подано до Конституційного Суду України конституційне подання щодо неконституційності Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року¹⁰² з підстав порушення конституційної процедури його розгляду та ухвалення. У зв'язку з цим слід відзначити, що на сьогодні Конституційний Суд України уповноважений розглядати зазначене питання, оскільки Закон України від 4 серпня 2006 року, яким Парламент намагався вивести з-під юрисдикції Конституційного Суду України чинні закони про внесення змін до Конституції, було визнано Конституційним Судом таким, що не відповідає Конституції України¹⁰³.

З огляду на політичний вплив глави держави на парламентську фракцію Партії регіонів очевидним стає підтримка Президентом проведення конституційної реформи шляхом визнання неконституційними змін до Конституції України від 8 грудня 2004 року.

30 вересня 2010 року Конституційним Судом України було прийнято Рішення у справі про додержання процедури внесення змін до

¹⁰² Див. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2007 – 2008 роки) / за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка – С. 213

¹⁰³ Див. Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008 у справі про повноваження Конституційного Суду України

Конституції України 8 грудня 2010 року, яким Суд фактично змінив Конституцію України. Конституційний Суд визнав неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222 на підставі порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення та відновив дію конституційних положень у редакції від 28 червня 1996 року¹⁰⁴.

Отже, на сьогодні ми отримали Конституцію України в редакції від 28 червня 1996 року з її проблемами, які поглибились внаслідок брутального ставлення до принципу стабільності Основного Закону, та, головне – великі ризики дестабілізації всієї системи влади. При цьому необхідність проведення комплексної конституційної реформи не зникає, а лише загострюється. В розвитку всього публічного права зроблено крок назад.

Проте Президент України окрім заяв про необхідність проведення комплексної конституційної реформи шляхом утворення Конституційної Асамблеї, необхідність проведення широкого громадського обговорення конституційної реформи жодних реальних кроків у цьому напрямі не робить.

Отже, ініціативи Президента України В. Ющенка щодо проведення комплексної конституційної реформи з широким громадським обговоренням заслуговують на підтримку. Проте, на жаль, такі необхідні кроки главою держави було зроблено напередодні президентських виборів, тобто у політично невдалий час та дуже запізно для їх реалізації.

Новообраний Президент України В. Янукович повністю ігнорує ініціативи свого попередника та не проявляє своєї власної ініціативи щодо проведення комплексної конституційної реформи згідно з конституційною процедурою.

Президент України В. Янукович, використовуючи слабкості українського конституціоналізму, з метою посилення своєї ролі у владному механізмі проводить зміну Конституції України шляхом прийняття Конституційним Судом рішення, яке фактично відновило дію Конституції України у редакції від 28 червня 1996 року.

Дії Верховної Ради України щодо конституційної реформи

Протягом 2009 – 2010 років дії Парламенту не були спрямовані на проведення комплексної конституційної реформи.

¹⁰⁴ Детальніше див. підрозділ «Зміна Конституції України через Конституційний Суд України»

Були дві спроби внести фрагментарні зміни до Основного Закону: 1) законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) № 3251 від 3 жовтня 2008 року, який було попередньо схвалено та направлено до Конституційного Суду 20 жовтня 2009 року; 2) законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо строків повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів) № 4177 від 3 березня 2010 року, який було спрямовано на узгодження строків повноважень міських рад та сільських, селищних, міських голів у Конституції України в редакції від 4 грудня 2004 року.

Після відновлення дії Конституції України у редакції 1996 року Парламент попередньо схвалив законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо проведення чергових виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських голів) від 07.10.2010 № 7226, яким передбачається повернення до 5-річного строку повноважень Верховної Ради України та збільшення строку повноважень для місцевих рад та сільських, селищних, міських голів на 1 рік (тобто встановлення 5-річного терміну повноважень), та направив його до Конституційного Суду України для отримання відповідно до статті 159 Конституції України висновку. Проте 19 жовтня Верховна Рада України скасувала своє голосування щодо цього законопроекту та зняла його з розгляду. В цей же день у Парламенті було зареєстровано новий проект закону «Про внесення змін до Конституції України» щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів № 7265 від 19.10.2010¹⁰⁵, який включає в себе зміст попереднього та ще передбачає встановлення у «Перехідних положеннях» дати проведення чергових президентських та парламентських виборів відповідно 29 березня 2015 року та 28 жовтня 2012 року. Відповідно до статті 159 Конституції України у жовтні 2010 року зазначений законопроект було направлено до Конституційного Суду для дачі висновку щодо відповідності його статтям 157, 158 Конституції України.

18 листопада 2010 року Конституційний Суд у Висновку № 3-в/2010 у справі про внесення змін до статей 76, 77, 103, 136, 141 та

¹⁰⁵ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38791

до розділу XV «Перехідні положення» Конституції України встановив, що законопроект № 7265 від 19.10.2010 відповідає положенням статей 157, 158 Конституції України.

У зв'язку з цим слід зазначити, що у «Перехідних положеннях» законопроекту фактично передбачається збільшення строку повноважень для діючих Парламенту та Президента, що, на наш погляд, обмежує виборчі права громадян. Навіть враховуючи те, що право обирати і бути обраним було реалізовано громадянами України на останніх виборах до Верховної Ради України та Президента України на умовах п'ятирічного строку періодичності виборів, встановлення конкретних дат проведення чергових президентських та парламентських виборів відповідно 29 березня 2015 року та 28 жовтня 2012 року призводить до незначного збільшення строку повноважень діючих Парламенту та Президента України.

Відповідно до частини другої статті 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і, зокрема, через органи державної влади. До таких органів належить Верховна Рада України, Президент України. За змістом статті 69 Конституції України народне волевиявлення здійснюється, зокрема, через вибори. Саме через вибори народ уповноважує Парламент, Президента України на здійснення влади на умовах, визначених Конституцією України. До таких умов віднесено конституційно фіксовані їх повноваження, а також строки, на які їх обирають. У разі внесення до Конституції України змін, передбачених «Перехідними положеннями» законопроекту № 7265 від 19.10.2010, Верховна Рада України нинішнього скликання фактично власним рішенням продовжить строк мандатів чинних народних депутатів України, тобто відбудеться своєрідна самопродлонгація таких мандатів. За умов самопродлонгації мандатів чинних народних депутатів України буде проігноровано волю народу як колегіальну (колективну) волю виборців, яка виявляється через реалізацію громадянами України конституційного права вільно обирати і бути обраним (частина перша статті 38 Конституції України). Водночас така самопродлонгація обмежує об'єктивні виборчі права громадян України (активне і пасивне), адже на період самопродлонгації можливість реалізації їх прав буде, по суті, відкладена. Конституційний інститут активного виборчого права громадян України визначений статтею 70 Конституції України (розділ III. «Вибори. Референдум»). Це означає, що зміни за змістом цього інституту згідно з частиною першою статті 156 Конституції

Україні мають бути затверджені всеукраїнським референдумом. Важливим є й те, що в разі самопродлонгації мандатів чинних народних депутатів України Верховна Рада України нинішнього скликання як представницький орган державної влади стає нелегітимною, що тягне за собою відповідні наслідки щодо реалізації її повноважень¹⁰⁶.

Взагалі слід зазначити, що концептуально законопроект № 7265 від 19.10.2010 спрямований на зменшення демократії, оскільки передбачає збільшення строків повноважень Парламенту та органів місцевого та регіонального самоврядування. Так, доцільно навести позицію судді Конституційного Суду України В. Шишкіна¹⁰⁷, який зазначає, що *«збільшення періодичності зміни представницьких органів місцевого самоврядування має наслідком зменшення можливостей населення щодо ефективного впливу на місцеві представницькі органи влади і застосування до них таких конституційно-правових санкцій, як переобрання за неналежне виконання своїх повноважень і функцій, що знижує результативність участі народу в управлінні державними справами. Виходячи з цього, збільшення періодичності зміни органів місцевої влади є обмеженням конституційного права, встановленого частиною першою статті 38 Конституції України. ... Збільшення строку зміни місцевих органів урядування можна також розглядати як обмеження в праві обирати собі належну владу (активне виборче право), якщо влада, яку обрано, не задовольняє виборців своїм служінням»*.

Таким чином, дії Парламенту не були спрямовані на проведення комплексної конституційної реформи.

Останні конституційні ініціативи були спрямовані на зменшення демократії, оскільки вони передбачають збільшення строків повноважень Парламенту та органів місцевого та регіонального самоврядування. При цьому діючий Парламент ініціює самопродлонгацію мандатів

¹⁰⁶ Див. Окрему думку судді Конституційного Суду України В. Шаповала стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 81, 82 та інших Конституції України)

¹⁰⁷ Див. Окрему думку судді Конституційного Суду України В. Шишкіна стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку про відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 77, 103, 136, 141 та до розділу XV «Перехідні положення» Конституції України)

чинних народних депутатів України (збільшення строку своїх повноважень).

Зміна Конституції України через Конституційний Суд України

Головною подією для всієї правової системи України у 2010 році стало відновлення дії Конституції України у початковій її редакції. У теорії конституціоналізму, яка лежить в основі європейської політико-правової ідеології і є однією з найбільших універсальних цінностей цивілізованого суспільства, до цього часу не розглядалося відновлення дії нечинних конституційних положень як один із правових способів зміни Конституції¹⁰⁸. Можливо, саме в Україні сьогодні ми є свідками вироблення нового правового шляху зміни Основного Закону держави? Так, зміна Конституції України відбувалася не в результаті установчих процесів українського народу, не в порядку, визначеному у розділі XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України, а шляхом відновлення Конституційним Судом України дії конституційних положень, які вже втратили чинність. 30 вересня 2010 року Конституційним Судом було прийнято Рішення, яким, поперше, визнано неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (далі – Закон № 2222-IV) на підставі порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення і, по-друге, відновлено дію конституційних положень у редакції від 28 червня 1996 року, тобто конституційних положень, які було змінено Законом № 2222-IV.

Таке установче для всієї правової системи України Рішення потребує детального аналізу.

Історія питання, політичний аналіз та розгляд справи у Конституційному Суді

На жаль, при правовому аналізі цього Рішення не можемо обійтися без політичної складової. Причинами виникнення сьогоднішньої доволі складної ситуації щодо нашого Основного Закону є політичні торги, політичні домовленості та політична доцільність, які не враховували положення Конституції.

Конституційні зміни грудня 2004 року стали результатом політичних торгів та тимчасових домовленостей, де політичний інтерес є найбільшою цінністю, більшою за Конституцію України. Так, при

¹⁰⁸ Слід зазначити, що світові приклади визнання неконституційними змін до конституцій існують. Це країни Азії, Африки, Латинської Америки (Туреччина, ПАР, Індія, Киргизстан, Бангладеш, Пакистан, Аргентина, Коста-Ріка)

політичному програвші посади Президента Партія регіонів була прихильником парламентсько-президентської республіки та ініціювала і голосувала за Закон «Про внесення змін до Конституції України» № 2222 з порушенням конституційної процедури.

Ці порушення Конституції України потягнули за собою нові, неконституційні дії щодо Конституційного Суду – блокування його діяльності та поновлення його діяльності у серпні 2006 року лише з одночасним неконституційним обмеженням повноважень Конституційного Суду в частині виключення з предмету його розгляду чинних законів про внесення змін до Конституції. Лише 26 червня 2008 року Конституційний Суд своїм Рішенням відновив конституційні межі своїх повноважень – визнав обмеження повноважень Конституційного Суду законом таким, що не відповідає Конституції України, та встановив, що його повноваження встановлені виключно у Конституції України.

З моменту відновлення діяльності Конституційного Суду, на наш погляд, останній стояв на позиції визнання конституційності Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222, оскільки давав тлумачення цим положенням, перевіряв на відповідність їм законодавство України. У своїй чотирирічній практиці Конституційний Суд прямо в жодному рішенні не висловив правової позиції щодо конституційності Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222. Хоча, з огляду на положення частини другої статті 95 Закону «Про Конституційний Суд України» *(у разі якщо при тлумаченні Закону України (його окремих частин) була встановлена наявність ознак його невідповідності Конституції України, Конституційний Суд України у цьому ж провадженні вирішує питання щодо неконституційності цього Закону)* та виходячи з позиції розгляду Закону № 2222 як окремого закону, а не невід'ємної частини Конституції України (яка була застосована Судом у розглядуваному Рішенні), Судом не було виявлено ознак неконституційності Закону № 2222 до 30 вересня 2010 року.

Слід зазначити, що Конституційний Суд відмовився розглядати питання неконституційності Закону № 2222 й за ініціативою конституційно уповноважених суб'єктів права (групи народних депутатів від Блоку Юлії Тимошенко) за формальними обставинами та виходячи з принципу конституційної стабільності й цілісності, зазначивши, що «положення закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності стають невід'ємною складовою

Конституції України – окремими її положеннями, а сам закон вичерпує свою функцію».

На сьогодні, у зв'язку зі зміною політичної ситуації, а саме перемогою на президентських виборах (і не суттєво, що держава та суспільство живе майже 4 роки за новими положеннями Конституції), порушники ініціювали питання розгляду своїх же порушень Конституції з метою зміни Конституції та повернення до президентсько-парламентської республіки.

Проте для зміни Конституції, як доводить вже й український досвід «неконституціоналізму», суттєвим є процедура. На сьогодні фактично зміна Конституції України відбулася шляхом прийняття Рішення Конституційним Судом 30 вересня 2010 року.

Деякі слова про процедуру розгляду цього питання у Конституційному Суді.

По-перше, необхідно звернути увагу на непланові кадрові зміни у складі Конституційного Суду напередодні розгляду цього питання. Причому судді Конституційного Суду несподівано пішли у відставку за власним бажанням. Деякі з них, зокрема суддя КСУ у відставці Я. Мачужах у своєму інтерв'ю прямо зазначила, що її звільнення пов'язане з розглядом питання щодо конституційної реформи 2004 року у Конституційному Суді.

По-друге, неможливо не звернути увагу на швидкий розгляд Конституційним Судом вкрай складного та суспільно важливого питання (мабуть найшвидший розгляд у практиці Конституційного Суду – чотири дні пленарних засідань), на незначну кількість запитів судді-доповідача навіть порівняно зі звичайною практикою Конституційного Суду при розгляді справ, відсутність запитів до авторитетних фахівців у галузі конституційного права, до незалежних громадських організацій. До участі у розгляді справи відповідно до статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України» не було залучено свідків, експертів, хоча справа стосується порушення процедури зміни Конституції України.

Отже, провадження щодо розгляду питання про зміну Конституції у неконституційний спосіб не мало особливостей (хоча, на наш погляд, це суттєва законодавча прогалина Закону «Про Конституційний Суд України»), окрім телетрансляції, швидкості, обмеженості правових позицій та недосвідченості деяких суддів Конституційного Суду України, оскільки це була їх перша справа та вкрай обмежений час для ознайомлення з матеріалами справи.

Розглянемо правові підстави та зміст фактично «установчого» для держави Рішення Конституційного Суду.

Відповідно до Конституції України Конституційний Суд є обов'язковим учасником процедури її зміни (здійснює відповідно до статті 159 Конституції попередній конституційний контроль за законами про внесення змін до Конституції України). Це є особливістю конституційного статусу нашого органу конституційної юрисдикції порівняно з органами конституційної контролю європейських країн. Виходячи з цього, *«Конституційний Суд України вважає, що саме він повинен здійснювати наступний конституційний контроль і щодо закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності, оскільки відсутність судового контролю за процедурою його розгляду та ухвалення, визначеною у розділі XIII цієї Конституції, може мати наслідком обмеження чи скасування прав і свобод людини і громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України або зміну конституційного ладу у спосіб, що не передбачений Основним Законом України¹⁰⁹»* (виділено нами).

Суд цілком доречно послався на цю свою правову позицію у підпункті 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення. Проте вже у наступному пункті 4 Рішення Суд зазначає, що *«вирішуючи питання, порушені у конституційному поданні, Конституційний Суд України виходить з того, що конституційному контролю підлягає не зміст Закону № 2222-IV, а встановлена Конституцією України процедура його розгляду та ухвалення»*. Вбачається певна суперечність у цих позиціях Суду: чому Суд відмовляється виконати покладений на нього обов'язок та перевірити, чи порушення конституційної процедури мали наслідком обмеження чи скасування прав і свобод людини і громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України або зміну конституційного ладу у спосіб, що не передбачений Основним Законом України. Тим більш, що в нашому випадку процедуру внесення змін до Конституції України було порушено в частині необхідності отримання висновку Конституційного Суду щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України, що й доводить Суд у своєму пункті 4 мотивувальної частини.

Конституційний Суд у своєму Рішенні виходив з того, що уповноважений розглядати неконституційність будь-яких законів без виключень, оскільки у пункті 1 частини першої статті 150 Конституції України

¹⁰⁹ Рішення КСУ від 26 червня 2008 року у справі про повноваження Конституційного Суду України.

відсутні застереження щодо виключення законів про внесення змін до Конституції України, а отже, термін «закон» охоплює і закони про внесення змін до Конституції України. І тут Суд вкотре змінює свою попередню правову позицію. Так, у Рішенні від 11 липня 1997 року № 3-зп (у справі щодо конституційності тлумачення Парламентом статті 98 Конституції України) Суд зазначив: «Аналіз тексту Конституції України свідчить про те, що термін «закон» вживається в ній як у широкому, так і вузькому значеннях. У широкому значенні (яке охоплює також Конституцію України) термін «закон» вживається, наприклад, у статтях 13, 24, 35, 58, 68 Конституції України, які закріплюють загальновизнані правові принципи. В основному ж у тексті Конституції України термін «закон» вживається у вузькому значенні, охоплюючи лише закони України, зокрема, він часто вживається у словосполученні «Конституція України і (та) закони України» (статті 10, 15, 36, 79, 126, 150 та ін.)».

Залишаючи на розсуд Суду вкрай формальний підхід до встановлення порушення процедури (без аналізу значимості таких порушень, встановлення суб'єктів неконституційних дій, заклику до політичної відповідальності винних у порушенні Конституції України), беззаперечним та з самого початку очевидним є факт порушення конституційної процедури при прийнятті Закону № 2222-IV.

З положень частини першої статті 152 Конституції України випливає, що закони за рішенням Конституційного Суду визнаються неконституційними повністю, якщо було порушено встановлену Конституцією України процедуру їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Виходячи з цього, Конституційний Суд іде далі та у абзаці четвертому пункту 6 мотивувальної частини Рішення говорить, що *«визнання неконституційним Закону № 2222-IV ...означає відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222»*. При цьому Суд пояснює, що «підставою для втрати чинності законом у цілому або його окремими положеннями є, зокрема, визнання закону, його окремих положень такими, що втратили чинність, єдиним органом законодавчої влади – Верховною Радою України, або визнання їх такими, що не відповідають Конституції України, єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні – Конституційним Судом України». Сумнівним у даному випадку для нас видається ототожнення Конституційним Судом законів та законів про внесення змін до Конституції України. Щодо останніх діє особливий порядок як прийняття, так і скасування,

а порядок відновлення дії конституційних норм взагалі Конституцією не передбачений. Верховна Рада України, наприклад, не може скасувати закон України про внесення змін до Конституції України, вона може лише прийняти новий у порядку, визначеному у розділі XIII «Внесення змін до Конституції України».

Як цілком правильно констатував Суд у підпункті 3.1. пункту 3 мотивувальної частини Рішення: *«Єдиним органом законодавчої влади в Україні є Парламент – Верховна Рада України (стаття 75 Конституції України). У пункті 1 частини першої статті 85 Конституції України визначено повноваження Парламенту вносити зміни до Конституції України, але виключно в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції України», та продовжив свою думку у абзаці другому пункту 5 мотивувальної частини Рішення «У Конституції України окремо встановлено повноваження Верховної Ради України щодо внесення змін до Конституції України відповідно до процедури, передбаченої розділом XIII (пункт 1 частини першої статті 85), і прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85) за процедурою, встановленою її статтями 91, 93. Отже, зазначені повноваження Верховної Ради України є самостійними і відрізняються за конституційною процедурою їх реалізації».*

Незрозумілим для нас залишається, як Конституційний Суд України після такої констатації дійшов висновку, що в нього є повноваження змінювати Конституцію України шляхом відновлення дії конституційних положень, що втратили чинність, або про автоматичне відновлення дії певних конституційних положень.

Думку щодо відсутності у Конституційного Суду повноважень відновлювати дію конституційних положень підтверджує й саме Рішення Конституційного Суду. Так, резолютивна частина Рішення не містить положень щодо відновлення дії Конституції України у редакції 1996 року, оскільки Конституційний Суд не мав можливості послатися на відповідні положення Конституції України, Закону «Про Конституційний Суд України», які дозволяють йому це робити. Такої ж позиції дотримуються й судді Конституційного Суду України П. Б. Стецюк, В. І. Шишкін, що ними професійно обґрунтовано у окремих думках до Рішення.

До 30 вересня 2010 року Конституційний Суд і сам стояв на позиції встановлення конституційного принципу установчої влади народу та передачі частини установчої влади лише Парламенту (відповідно до пункту 1 частини першої статті 85 та розділу XIII Конституції України

лише Парламент наділяється правом вносити зміни до Конституції України). У зв'язку з цим необхідно пригадати, що у пункті 2 мотивувальної частини Рішення Суду у справі про набуття чинності Конституцією України від 3 жовтня 1997 року № 4-зп¹¹⁰ Судом було встановлено: *«Конституція країни як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада стосовно до так званих встановлених влад є первинною»*. У пункті 2 резолютивної частини Рішення Суду у справі про здійснення влади народом від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005¹¹¹ було уточнено: *«... тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII»* (виділено нами). Виходячи з зазначених положень конституційного принципу установчої влади народу, на наш погляд, Конституційний Суд України мав би зобов'язати Парламент внести відповідні зміни до Конституції в порядку, встановленому її розділом XIII.

Отже, найбільш сумнівною з точки зору теорії конституціоналізму для нас є правова позиція Конституційного Суду щодо відновлення Конституції України у редакції 1996 року, якою Суд фактично надав собі повноваження змінювати Конституцію України.

На жаль, на наш погляд, владою вкотре було поставлено політичні інтереси на перший план та обрано вкрай проблемний з точки зору теорії конституціоналізму шлях зміни Основного Закону. Це ще один крок назад у процесі утвердження конституціоналізму в Україні.

Венеціанська комісія у пунктах 65, 70 Висновку «Про конституційну ситуацію в Україні» від 21 грудня 2010 року¹¹² зазначає, що поточне конституційне поле, засноване на Рішенні Конституційного Суду не має достатньої легітимності, яка може бути досягнута лише в результаті звичайної конституційної процедури внесення змін до Конституції у Верховній Раді. Відновлення за рішенням Конституційного Суду варіанту Конституції ставить питання легітимності діючих державних інституцій, оскільки і Президент, і Парламент були обрані відповідно до конституційних норм, які більше не визнаються дійсними. Прези-

¹¹⁰ Див. <http://www.ccu.gov.ua/pls/wccu/P000?lang=0>

¹¹¹ Див. <http://www.ccu.gov.ua/pls/wccu/P000?lang=0>

¹¹² <http://glavcom.ua/articles/2452.html>

дент України, після цього судового рішення, має набагато більше повноважень, ніж могли передбачати виборці, коли він обирався.

Також Венеціанська комісія вкотре закликає українську владу до проведення всеохоплюючої конституційної реформи шляхом широкої, відкритої, вільної суспільної дискусії за участю опозиції та громадянського суспільства у суворій відповідності до конституційних положень про внесення змін на основі кваліфікованої більшості Верховної Ради.

Отже, результатом складного шляху утвердження конституціоналізму в Україні на сьогодні є вкрай слабка Конституція України у редакції від 28 червня 1996 року, оскільки вона не має достатньої легітимності. Слабкість Конституції України спричинена неналежним ставленням влади увесь цей час до Конституції України та неспроможністю Конституційного Суду України в механізмі державної влади виконати своє завдання відповідно до статті 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» – гарантувати верховенство Конституції України як Основного Закону держави на всій території України.

У якості загальних висновків до розділу можемо констатувати, що діяльність новообраного Президента України яскраво продемонструвала відсутність стабільної Конституції України з чіткими, однозначними та зрозумілими положеннями. Зміст конституційних положень, насамперед, залежить від нестабільних політичних інтересів та змінюється навіть без внесення змін до Конституції України відповідно до конституційної процедури. Так, зміст конституційних положень змінювався у зв'язку зі зміною правових позицій Конституційного Суду України щодо тлумачення Конституції України. А 30 вересня 2010 року Конституція України змінилася шляхом прийняття Конституційним Судом України з перевищенням своїх повноважень Рішення про відновлення дії Конституції України у редакції від 28 червня 1996 року у зв'язку з порушенням конституційної процедури при внесенні змін до Конституції України 8 грудня 2004 року.

Ініціювання владою процесу повернення до Конституції України у редакції від 28 червня 1996 року шляхом визнання конституційних змін 2004 року неконституційними (тобто через 6 років після внесення змін до Конституції України) замість проведення комплексної конституційної реформи свідчить про відхід влади від побудови правової держави, рух в бік руйнації ідеї конституціоналізму.

Рішення Конституційного Суду висвітлює, по-перше неспроможність Конституційного Суду України в механізмі державної влади виконати своє завдання відповідно до статті 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» – гарантувати верховенство Конституції України як Основного Закону держави на всій території України, та, по-друге, неналежне ставлення влади увесь цей час до Конституції України.

Суспільство та держава негайно потребують проведення комплексної конституційної реформи з дотриманням конституційної процедури відповідно до визнаного принципу народовладдя з метою повернення до конституційного поля.

Додаток до розділу

СТРАТЕГІЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ¹¹³

БАЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНИХ ЕКСПЕРТІВ

Цей документ створений незалежними експертами за ініціативи Міжнародного фонду «Відродження», організаційно-координаційної підтримки Лабораторії законодавчих ініціатив та фінансового сприяння Раст, Інс., Програма «Об'єднуємося заради реформ» (UNITER).

Частина I. ІНСТИТУЦІЙНА ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВИ І ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Відповідальний редактор частини I – Ігор Коліушко

Автори:

Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук, Мар'яна Демкова, Юлія Кириченко, Роман Куйбіда, Дмитро Український (всі – Центр політико-правових реформ), Денис Ковриженко (Лабораторія законодавчих ініціатив), Анатолій Ткачук (Інститут громадянського суспільства), Анна Нечай (Інститут фінансового права).

Погана державна влада здатна змарнувати найкращі потенційні можливості суспільства. А неправильна інституційна організація держави унеможлиблює не лише конкретні галузеві реформи. Викривлена система державних інституцій не дає змоги покращити якості державного управління та зменшити корупцію, перешкоджає громадянсь-

¹¹³ Скорочену та повну версії стратегії можна знайти на сайтах: Лабораторії законодавчих ініціатив (www.parlament.org.ua), Громадського простору (www.civicua.org), Майдану (www.maidan.org), Міжнародного фонду «Відродження» (www.irf.kiev.ua), Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (www.ier.kiev.ua), Центру політико-правових реформ (www.pravo.org.ua)

кому суспільству ефективно реагувати на її недоліки та виправляти їх шляхом швидких змін обраних та призначених керівників у разі їх неієздатності.

Не існує рецепту як ураз поміняти всіх владоможців на чесних, справедливих і кваліфікованих державних діячів. Але раціональна організація державних інститутів створює умови, за яких суспільство отримує можливість покращувати політичну, управлінську та судову еліти, відтак – покращувати державну політику, розвиватися. Саме тому реформа інституційної організації держави та територіального самоврядування є найважливішим ключем до реалізації цілої Стратегії модернізації України.

1. ПОЛІТИЧНА СИСТЕМА, ЯКА ЗАХИЩАЄ НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ ТА СПОНУКАЄ РОЗВИТОК СУСПІЛЬСТВА

Як є сьогодні? / Сучасні проблеми

Концентрація значної частини влади в руках партій, перетворення більшості з них на «закриті акціонерні товариства» партійних лідерів та купки олігархів, відірваність влади від потреб суспільства – так стисло можна охарактеризувати реалії нинішньої політичної системи. Весь арсенал інструментів впливу виборців на владу виглядає так: піти на вибори і проголосувати за одну з партій (між якими відсутні чіткі ідеологічні відмінності), проголосувати проти всіх чи не піти на вибори взагалі.

Ухвалення політичних рішень часто є продуктом кулуарних домовленостей партійних босів. Від депутатів вимагається єдине – вчасно натиснути ту кнопку на пульті для голосування, яку вкаже лідер фракції, бажано, не лише за себе, а й за відсутніх у залі колег по депутатському корпусу. Бізнес проник у політику, політика стала бізнесом – у депутати часто йдуть для лобіювання комерційних інтересів та власного збагачення, а не для того, щоб вирішувати суспільні проблеми. Саме тому за роки української незалежності так і не було проведено системних реформ.

Щоб виборці особливо не замислювались над тим, чим саме займаються народні обранці у представницьких органах, політики періодично підкидають їм «важливі й актуальні» теми для роздумів і обговорення – доцільності вступу до НАТО, дискримінації російської мови, героїчних перемог козацтва 300-річної давнини тощо. ЗМІ замість того, щоб направляти політичні дебати у русло дискусій навколо суспільних проблем і шляхів їх вирішення, активно підхоплюють

ці «важливі й актуальні теми», сприяючи тим самим ще більший профанації політичного процесу.

Яка політична система нам потрібна? / Стратегічна перспектива

Реальна демократія. На всіх виборах громадяни голосують за конкретних кандидатів. Міські голови спираються на підтримку більшості виборців. Народовладдя здійснюється як через вибори, так і через інші форми безпосередньої демократії. Результати волевиявлення захищено від спотворення, виборчий процес відповідає європейським стандартам.

Ефективна політична конкуренція. Партії не залежать від фінансування декількох олігархів. Вони зайняті не пошуком коштів для підтримання свого існування, а розробкою програм, розбудовою осередків, зміцненням кадрової бази. Рішення у партіях приймають не лідери та їх найближче оточення, а всі члени, керуючись засадами внутрішньопартійної демократії. Лідери залежать від своїх партій, а не навпаки. ЗМІ сприяють якісним політичним дебатам та ефективній конкуренції між тими, хто бореться за здобуття влади.

Чиста і прозора політика. Органи влади, партії, посадовці працюють прозоро. Політики не використовують свій статус для уникнення кримінальної відповідальності, лобіювання бізнес-інтересів, особистого збагачення. Кожен виборець знає, скільки заробляє та витрачає будь-який політик. Держава ефективно бореться з корупцією, відповідальність корупціонерів є невідворотною. Той, хто інформує державні органи про факти корупції, перебуває під захистом держави, а не зазнає переслідувань.

Якісне і прогнозоване законотворення. Якість ухвалених законів є високою, тому вони переглядаються рідко і неухильно дотримуються. Законопроекти готуються на реалізацію заздалегідь підготовлених, обговорених з громадськістю та офіційно ухвалених концепцій розвитку. Розгляд законопроектів відбувається за процедурою трьох читань, при цьому враховуються обґрунтовані пропозиції всіх, кого може стосуватись закон.

Ефективний парламентський контроль. Парламент ефективно контролює виконання Програми діяльності уряду та діяльність органів виконавчої влади.

Що робити? / Зміст реформи

Для того, **щоб демократія була реальною**, потрібно перш за все змінити виборчі системи для парламентських і місцевих виборів.

Варто запровадити: на парламентських виборах – пропорційну систему з голосуванням з преференціями: виборець голосує за одного з кандидатів від однієї партії у невеликому окрузі (8 – 12 мандатів), черговість проходження кандидата до Парламенту визначається не місцем у партійному списку, а кількістю отриманих ним голосів; на виборах депутатів сільських, селищних, міських рад – мажоритарну систему виборів з голосуванням в одному чи декількох багатомандатних округах; на виборах депутатів Верховної Ради АРК, обласних рад і, можливо, міських рад великих міст – пропорційну систему з голосуванням за відкриті списки кандидатів (з преференціями); на виборах мерів міст – мажоритарну виборчу систему абсолютної більшості (двотурову систему). За певною кількістю виборців має бути закріплене право законодавчої ініціативи. Слід передбачити можливість затвердження, скасування чи внесення змін до законів на загальнодержавних референдумах, розширити можливості для здійснення безпосереднього народовладдя на місцевому рівні (через слухання, місцеві ініціативи та ін.). Виборче і референдумне законодавство потрібно узгодити з європейськими стандартами та кодифікувати.

Для розвитку **політичної конкуренції** слід скасувати імперативний мандат, дозволити самовисування кандидатів на всіх виборах за мажоритарною системою, запровадити щорічне державне фінансування партій, що подолали виборчий бар'єр на парламентських виборах, обмежити фінансування партій за рахунок приватних внесків, стимулювати самостійну участь партій у виборах, а не їх блокування. Потрібно роздержавити державні і комунальні ЗМІ, впровадити суспільне мовлення, захистити журналістів від впливу власників ЗМІ.

Для **очищення політики від корупції** необхідно підвищити прозорість діяльності всіх органів влади, обмежити депутатську недоторканність, впровадити декларування політиками та іншими посадовцями своїх особистих інтересів, доходів, фінансових зобов'язань та витрат, зробити такі декларації відкритими для громадян, посилити державний контроль за доходами і витратами посадовців. Фінансування партій і кандидатів на виборах має бути прозорим і контролюватись державою.

Для забезпечення **належної якості та стабільності законів** у Конституції має визначатись перелік законів, які ухвалюються кваліфікованою більшістю депутатів (вибори, статус вищих органів держави, питання мов та захисту національних меншин тощо), абсолютною більшістю від складу Парламенту та відносною

більшістю голосів присутніх на засіданні депутатів. Також мають бути впроваджені механізми, які запобігатимуть включенню до порядку денного парламентської сесії недосконалих та фінансово необґрунтованих проєктів. Законопроекти повинні в обов'язковому порядку направлятись на експертизу Уряду. Підстави для обговорення законопроектів за скороченою процедурою мають бути вичерпними. Необхідно впровадити конкретні механізми залучення у підготовку до розгляду законопроектів всіх зацікавлених суб'єктів (громадські організації, об'єднання підприємств, профспілки тощо).

Підвищення **ефективності парламентського контролю** потребує обов'язкового схвалення Програми діяльності уряду Парламентом (неподання чи несхвалення такої програми повинно мати наслідком ненабуття урядом своїх повноважень). «Години запитань» до Уряду мають проводитись не 2 рази на місяць, а кожного дня у дні пленарних засідань. Потрібно переглянути формат проведення парламентських слухань (або взагалі замінити їх слуханнями у комітетах), впровадити моніторинг виконання рекомендацій слухань. Має бути створена належна правова основа для діяльності слідчих комісій, визначений статус і права учасників парламентських розслідувань. Закон повинен забезпечити аполітичність, неупередженість, прозорість роботи парламентського омбудсмена; уточнити сферу його компетенції та обов'язки щодо реагування на скарги громадян. Рахункова палата має контролювати законність та ефективність використання не лише бюджетних коштів, а й усіх інших публічних фінансів. Межі повноважень, засади взаємодії Палати з іншими органами фінансового контролю та суб'єктами, які перевіряються, повинні чітко визначатись законом.

Як це робити? / Технологія реформи

Першочерговими законодавчими кроками в реформуванні політичної системи мають стати прийняття **Виборчого кодексу** (або нових редакцій законів **«Про вибори народних депутатів»**, **«Про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»**), нової редакції **Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»**, а також внесення змін до **Закону «Про політичні партії України»**.

Суттєві зміни необхідно внести до законів **«Про комітети Верховної Ради України»**, **«Про статус народного депутата України»** та до **Регламенту Верховної Ради України**, а також прийняти в нових

редакціях закони **«Про Рахункову палату України»** та **«Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»**.

Для посилення прозорості та конкурентності, протидії корупції в політиці необхідно прийняти пакет законів, спрямованих на реформування державних і комунальних ЗМІ, створення незалежного суспільного мовлення, захисту журналістів від втручання власників ЗМІ, запобігання будь-яким проявам корупції.

У той же час повна політична реформа не може бути проведена без внесення змін до **Конституції України**. Найважливіші з них мають стосуватися: обмеження депутатської недоторканності, скасування імперативного мандату, запровадження законодавчої ініціативи громадян; можливості ухвалення більшості рішень Парламенту відносною більшістю голосів, а деяких – абсолютною чи кваліфікованою більшістю голосів тощо. Ці зміни можуть бути реалізовані в якості складової частини широкомасштабної конституційної реформи.

2. ЕФЕКТИВНА ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Як є сьогодні? / Сучасні проблеми

В Україні виконавча влада загалом та Уряд зокрема не виконують свого головного призначення – не стимулюють суспільного розвитку. Держава фактично ніколи не мала власної стратегії розвитку. Тому плідність нових органів, посад та функцій (насамперед дозвільних та контролюючих), веде лише до розростання державного апарату, але залишає стабільно низькою якість державних послуг. Політики призначаються на міністерські посади, не маючи уявлення про необхідні реформи, дбаючи здебільшого про доступ до ресурсів. Виняткові спроби окремих урядовців реалізувати суспільно важливі ініціативи були малоуспішними, оскільки вони швидко розчинялись у потоці інших «доручень» та через брак професійності більшості службовців. Тотальна корупція та популізм, ручне керування та робота в режимі «гасіння пожеж», безсистемність та фінансова незабезпеченість багатьох урядових рішень унеможливають якісні зміни в державі. Відомчий інтерес ставиться вище загальнодержавного, а виконавчу владу пронизують міжінституційні, функціональні та персональні конфлікти інтересів. Часті звільнення управлінців з політичних мотивів депрофесіоналізують державну службу. В державі не проведено жодної системної реформи. Такий стан державного управління неухильно веде Україну до краху.

Отже, без системного реформування виконавчої влади та державної служби, тобто без адміністративної реформи, Україна не має шансів ні на процвітання, ні, ймовірно, навіть на виживання.

Як виконавча влада нам потрібна ? / Стратегічна перспектива

Кабінет Міністрів повинен бути генератором суспільного розвитку та необхідних для цього реформ на основі чіткої Програми діяльності. Виходячи з задекларованих пріоритетів, має формуватися посадовий та персональний склад Уряду. На урядові посади мають призначатися політики, які мають чітке бачення реформ та готові взяти персональну відповідальність за їх проведення та результати.

Органи виконавчої влади як єдина система мають забезпечувати цілісний цикл: підготовки рішень, їх прийняття, впровадження та контролю за виконанням (моніторингу). Зокрема, міністерства повинні допомагати міністру у розробці реформ та їх впровадженні в життя. Урядові рішення повинні прийматися, виходячи з обмеженості державних ресурсів та потреби їх спрямування на вирішення пріоритетних проблем.

Держава мінімізує своє адміністративне втручання, зокрема дозвільне та інспекційне, в життя суспільства. Поточні адміністративні функції (ліцензування, реєстрації тощо) мають виконуватися урядовими органами. Діяльність органів виконавчої влади має здійснюватися виключно на основі закону та з максимальною прозорістю. Все це та подолання інституційно-функціональних і персональних конфліктів інтересів має мінімізувати умови для корупції. Державні службовці повинні професійно та добросовісно виконувати свої обов'язки. Натомість їм має гарантуватися стабільне перебування на посаді та захист від політично-партійних впливів.

Кожен рівень виконавчої влади підлягає оцінці відповідно до визначеної для нього місії та критеріїв якості. Ефективність роботи Кабінету Міністрів та міністерств має оцінюватися за результатами якісних змін (стану) у державі та суспільстві, а також ефективності використання публічних ресурсів. Робота урядових органів має оцінюватися на основі задоволеності приватних осіб від якості отриманих послуг. Саме за якістю публічних послуг та ефективністю використання публічних ресурсів має слідувати Парламент та громадськість.

Що робити? / Зміст реформи

Слід завершити трансформацію Кабінету Міністрів в орган політичного керівництва держави. При цьому необхідно чітко роз-

межувати функції щодо формування та реалізації державної політики між вищими органами влади — Президентом та Кабінетом Міністрів.

Головною метою реформування Кабінету Міністрів є забезпечення виконання Урядом основного завдання — формування державної політики. При цьому Кабінет Міністрів повинен максимально делегувати органам виконавчої влади нижчих рівнів свої повноваження адміністративного характеру. Основна діяльність членів Кабінету Міністрів має зосереджуватися на роботі в Уряді та у Парламенті.

Необхідно усунути дублювання в діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів та міністерств. Робота з підготовки концепцій, проектів законів та актів Кабінету Міністрів має виконуватися міністерствами з власної ініціативи міністрів, відповідно до прийнятих стратегічних і політичних рішень, а не за «дорученнями» Секретаріату, керівництва Уряду чи Президента. Застаріла та неефективна процедура «погодження» проектів урядових рішень має бути замінена сучасними інструментами міжміністерської координації, заснованими на електронному документообігу та публічному обговоренні на урядових комітетах.

Важливо **запровадити нові процедури формування державної політики**, з якими повинен бути нерозривно пов'язаний бюджетний процес та з обов'язковими консультаціями з громадськістю. Органи виконавчої влади повинні здійснювати безперервний моніторинг реалізації державної політики. Основною метою моніторингу є оцінка ефективності рішень, в тому числі обсягу та способу використання бюджетних коштів, виділених на впровадження державних рішень.

Слід **раціоналізувати систему органів виконавчої влади на центральному рівні** шляхом впорядкування статусу та кількості теперішніх центральних органів виконавчої влади (далі — ЦОВВ). **Міністерства** мають бути головними органами у системі ЦОВВ з формування державної політики. Важливо якнайшвидше завершити розмежування політичних та адміністративних функцій та посад у міністерствах, для чого слід віднести до політичних посад — посади заступників міністрів, суттєво скоротивши їх кількість. Для здійснення керівництва апаратом міністерства, забезпечення його інституційної пам'яті та стабільності державної служби необхідно запровадити посаду державного секретаря міністерства — вищої посадової особи з числа державних службовців у міністерстві. Державні секретарі міністерств мають призначатися на посаду Кабінетом Міністрів на конкурсних засадах у порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

Міністерства мають бути вивільнені від функцій поточного адміністрування. Для цього в системі міністерств повинні функціонувати *урядові органи*, які мають здійснювати: управління окремими підгалуззями (служби), надання адміністративних послуг та управління об'єктами державної власності (агентства), здійснення інспекційно-наглядових функцій (інспекції). Ключові установчі та кадрові питання щодо урядових органів мають вирішуватися Кабінетом Міністрів за поданням міністра. Незважаючи на політичну відповідальність міністрів за діяльність урядових органів, останні повинні самостійно виконувати визначені їм законом повноваження.

Існуючі сьогодні *«інші центральні органи виконавчої влади»* (державні комітети / служби) мають бути реорганізовані в урядові органи, якщо вони здійснюють адміністративні повноваження щодо приватних осіб, або в департаменти міністерств, якщо вони відповідальні за формування державної політики з певних питань.

Слід **забезпечити незалежність регуляторів** (національних комісій регулювання природних монополій) та захистити їх від політичного втручання. Основною метою реформування регуляторів є збалансування інтересів споживачів, компаній-монополістів та держави в процесі прийняття рішень регуляторами. При цьому слід гарантувати споживачам якісні товари (послуги) за економічно обґрунтованими цінами; створити умови для сталого розвитку державних компаній-монополістів; запобігати спробам держави вирішувати соціальні проблеми за рахунок певних груп споживачів. Необхідно визначити сферами компетенції незалежних регуляторів не лише енергетику і зв'язок, але й транспорт та житлово-комунальне господарство. Слід удосконалити порядок утворення незалежних регуляторів (в частині формування складу із залученням представників усіх зацікавлених сторін) та їх функціонування (в частині колегіальності, відкритості та фаховості прийняття рішень).

Важливо **підвищити ефективність організації виконавчої влади на місцевому рівні** шляхом створення дієвого механізму взаємодії Кабінету Міністрів з місцевими державними адміністраціями. Посада голови місцевої державної адміністрації повинна належати до посад державної служби, що має забезпечити політичну нейтральність та професіоналізм їх діяльності.

Слід **реформувати систему державної служби** з метою створення професійного, політично нейтрального та відповідального корпусу державних службовців. Для забезпечення політичної нейтральності

державної служби слід встановити заборону усім державним службовцям займатися політичною діяльністю, бути членами політичних партій тощо. Доцільно створити Вищу раду державної служби – незалежний колегіальний орган для вирішення кадрових питань щодо вищих державних службовців.

Для забезпечення професійності державної служби необхідно перейти до виключно конкурсного добору на посади державних службовців. Слід реформувати систему оплати праці державних службовців з метою забезпечення її конкурентоспроможності на ринку праці та мінімізації негативного впливу корупційних спокус. Запобігання корупції також сприятиме визначенню правил професійної етики державного службовця та контроль за майновим станом, доходами і видатками службовців.

Як це робити? / Технологія реформи

Політичну основу для проведення адміністративної реформи загалом та реформи виконавчої влади зокрема мають складати: Концепція реформування публічної адміністрації (проект якої вже давно розроблено); раніше схвалені Президентом України Концепція адміністративної реформи, Концепція розвитку законодавства про державну службу, Концепція подолання корупції «На шляху до доброчесності», Концепція вдосконалення державного регулювання природних монополій; а також схвалена Кабінетом Міністрів Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю.

Для правового забезпечення реформи виконавчої влади необхідно прийняти закони: «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади»; «Про природні монополії» (зміни або нова редакція); «Про державну службу» (нова редакція); «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція); «Про нормативно-правові акти».

Принципово важливо забезпечити провідну роль Кабінету Міністрів у проведенні реформи. Для цього, насамперед, слід запровадити на кілька років посаду члена Кабінету Міністрів з питань адміністративної реформи (віце-прем'єр-міністра або «міністра без портфеля») і сформувати на чолі з ним робочу групу з проведення адміністративної реформи з представників основних міністерств на рівні заступників міністра та незалежних експертів, науковців, інших фахівців.

3. МІСЦЕВЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗРАЗКА

Як є сьогодні? / Сучасні проблеми

На сьогодні місцеве самоврядування в Україні становить архаїчну систему рад, організаційно та ресурсно неспроможних ефективно вирішувати питання місцевого розвитку та надавати публічні послуги населенню належного якісного рівня. Регіональне самоврядування, яке в розвинених європейських країнах слугує запорукою рівномірного та успішного економічного розвитку всієї держави, в Україні де-юре взагалі відсутнє. Надмірна подрібненість територіальних громад та районів, їх неспроможність до місцевого самоврядування не дозволяють сьогодні провести реальну децентралізацію влади. Значна частина завдань, які за своєю природою мали б реалізовуватися місцевим чи регіональним самоврядуванням, виконуються місцевими державними адміністраціями або іншими державними органами, що погіршує якість їх виконання. Так, для громадян будь-яка справа, вирішення якої вимагає звернення до органів публічної влади, супроводжується важкодоступністю, надмірною складністю, численними бюрократичними та матеріальним перепонами. Саме місцеве самоврядування мало б бути найближчою до громадянина інституцією, яка здатна оперативно, повно, якісно та доступно задовольняти переважну більшість потреб жителів громад. Однак наразі місцеве самоврядування здебільшого здатне обслуговувати лише своє існування, що закономірно викликає недовіру громадян до нього. Після впровадження пропорційної виборчої системи на виборах до місцевих рад жителі громад ще й фактично втратили можливість впливати на склад місцевих рад та зв'язок із депутатами відповідних рад.

Без визначення територіальної основи для створення та діяльності системи органів публічної влади, без чіткого розведення повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, без встановлення належної фінансової бази для діяльності органів місцевого самоврядування, без регіонального самоврядування децентралізація влади неможлива. А без перенесення значної кількості повноважень на органи місцевого та регіонального самоврядування центральний Уряд не зможе вирішувати питання стратегії розвитку України і подолати її відставання від провідних держав світу.

Яке місцеве та регіональне самоврядування нам потрібне? / Стратегічна перспектива

Повинна відбутися децентралізація влади, в результаті чого усі інституції публічної адміністрації виконуватимуть належні їм функції. Центральні органи державної влади будуть вирішувати питання державного масштабу, визначати і реалізовувати політику держави та не братимуться за локальні питання, які вони в принципі не можуть вирішити ефективно. Органи регіонального самоврядування дбати-муть про економічний та культурний розвиток регіону, збереження його особливостей, процвітання тих галузей, що властиві саме цьому регіону, сила держави забезпечуватиметься її різноманітністю, а не штучним нав'язуванням визначених державою пріоритетів, гальмуючи внутрішньо закладений потенціал регіону. Органи місцевого самоврядування вирішуватимуть питання місцевого значення, забезпечуватимуть основні соціальні потреби жителів громад, надаватимуть більшість публічних послуг, яких потребують громадяни. Місцеві державні адміністрації будуть забезпечувати законність у роботі органів місцевого та регіонального самоврядування та дотримання правопорядку усіма суб'єктами правовідносин.

Проведення реформи місцевого самоврядування та запровадження регіонального самоврядування підвищить ефективність використання бюджетних коштів, якості та доступності публічних послуг для населення, створить основу регіонального розвитку, вирішить ряд інфраструктурних проблем, таких як транспортне сполучення, вивезення та утилізація сміття, водопостачання, утримання та ремонт доріг, зупинить тенденцію до появи депресивних територій, забезпечить стабільність, прозорість та інші умови для ведення бізнесу, притоку інвестицій та розвитку економіки. Нова система органів місцевого та регіонального самоврядування створить умови ефективного проведення реформи освіти, медицини та ряду інших необхідних суспільству реформ.

Що робити? / Зміст реформи

Створення системи ефективної публічної влади повинно відбуватися шляхом комплексного проведення добре підготовлених реформи місцевого самоврядування та реформи адміністративно-територіального устрою, яка матиме на меті створення чіткої трирівневої системи адміністративно-територіальних одиниць, що слугуватимуть територіальною основою місцевого та регіонального самоврядування:

громад, районів та регіонів. При визначенні повноважень для органів публічної влади кожного рівня адміністративно-територіальних одиниць необхідно виходити із принципу субсидіарності.

Базовим рівнем адміністративно-територіального устрою повинна бути громада, яка утворюється на основі одного чи декількох населених пунктів за умови спроможності ради громади надавати мінімальний перелік публічних послуг. До складу ради громади не будуть входити інші громади, що усуватиме так звану проблему «матрьошок» місцевого самоврядування, коли на території юрисдикції місцевої ради діють інші ради того ж рівня. Також необхідно забезпечити повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, за винятком окремих територій зі спеціальним статусом відповідно до закону.

У громаді діятимуть обрані на прямих виборах голова громади та рада громади і її виконавчий орган. Органи місцевого самоврядування у громаді повинні здійснювати всі ті повноваження, що по своїй суті можуть бути реалізовані на місцевому рівні. Для належного виконання цих повноважень органи місцевого самоврядування будуть забезпечені достатніми матеріально-фінансовими ресурсами. У громаді також діятимуть структурні підрозділи чи посадові особи окремих органів виконавчої влади: міліція, пожежна охорона, пост державного казначейства, службовці, які надають адміністративні та соціальні послуги.

Другим рівнем місцевого самоврядування повинен бути район, що складатиметься із громад і буде базовим рівнем організації місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції – районних державних адміністрацій. На рівні району повинні виконуватися лише ті завдання публічної влади, які не можуть бути виконані на рівні громади або виконання яких на рівні громади є неефективним. Матеріальною основою діяльності районних рад будуть об'єкти спільної власності громад. Органи місцевого самоврядування району слід формувати шляхом непрямих виборів – із числа делегованих радами громад представників.

Територіальною основою для регіонального самоврядування є регіони – адміністративно-територіальні одиниці, що становлять складові частини держави, формування яких обумовлене історичними, географічними, економічними та іншими факторами.

Основними завданнями регіонального самоврядування повинно бути забезпечення соціально-економічного розвитку регіону, сприяння залученню інвестицій, розвитку транспортної інфраструктури регіонального значення, розвитку культури, спорту та туризму, охоро-

ни довілля, збереження етнічних та культурних особливостей регіону, належного функціонування спеціалізованих закладів охорони здоров'я та освіти регіонального значення. Органами регіонального самоврядування мають бути регіональні ради, що формуватимуться жителями регіону на прямих виборах, та їх виконавчі органи. Матеріальною основою регіонального самоврядування повинні стати об'єкти державної власності, передані у користування відповідним регіонам.

Місцеві державні адміністрації слід позбавити невласливих для них функцій – виконання повноважень виконавчих органів районних та обласних рад (для цього необхідно внести зміни в Конституцію). Натомість зросте їх роль як органу виконавчої влади загальної компетенції, що координує діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за дотриманням органами місцевого та регіонального самоврядування Конституції та законів України. Районні та регіональні ради не повинні делегувати повноважень місцевим державним адміністраціям, а відтак вони не матимуть права висловлення недовіри головам місцевих державних адміністрацій. Призначення на посаду голів місцевих державних адміністрацій має здійснюватися Кабінетом Міністрів України за результатами конкурсу із числа державних службовців.

Як це робити? / Технологія реформи

Для послідовного та ефективного проведення в Україні реформи місцевого самоврядування та запровадження регіонального самоврядування насамперед необхідно реалізувати Концепцію реформи місцевого самоврядування, схвалену Кабінетом Міністрів України 29 липня 2009 року, а також доопрацювати та схвалити детальну Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою України (проект цієї концепції вже розроблено).

На реалізацію реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування необхідно розробити та прийняти нові закони (нові редакції) «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації» та ряд інших законів і підзаконних актів галузевого характеру у зв'язку із змінами в адміністративно-територіальному устрої та організації публічної влади на місцевому рівні.

Регіональне самоврядування необхідно запроваджувати після завершення реформування місцевого самоврядування. Для цього необхідно підготувати і схвалити Концепцію розвитку регіонального

самоврядування. Законодавче забезпечення запровадження регіонального самоврядування передбачає прийняття Закону «Про регіональне самоврядування».

Для повноти забезпечення проведення реформи адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та запровадження регіонального самоврядування необхідним є внесення змін до Конституції або прийняття нової Конституції, положення якої в частині організації адміністративно-територіального устрою, місцевого та регіонального самоврядування ґрунтуватимуться на названих концепціях реформи.

Реалізація реформи потребує запровадження тимчасової системи організаційного забезпечення та фінансування реформи як на рівні центральних органів виконавчої влади, так і на територіальному рівні. Для ефективного та узгодженого реформування системи публічної влади ці завдання мають покладатися на цей же міжвідомчий орган та посадових осіб, які забезпечуватимуть проведення реформи виконавчої влади.

4. РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СФЕРИ *ЯК ЇЇ СЬОГОДНІ?*

Бюджетна сфера в Україні має три недоліки: кошти неефективно збираються, непрозоро розподіляються та неефективно використовуються.

Податкова система України і система розподілу податкових надходжень між Державним та місцевими бюджетами не відповідають базовим міжнародним принципам закріплення податків за різними рівнями бюджетів, окрім того, відсутнє основне джерело надходжень до місцевих бюджетів – податок на нерухомість. Тому наші місцеві бюджети не мають достатніх власних доходів і вкрай залежні від міжбюджетних трансфертів.

Існуючому бюджетному устрою властива надмірна централізація та неефективна модель розподілу бюджетних повноважень. Видаткові повноваження не враховують реальної ресурсної спроможності територій виконувати делеговані їм державні функції.

Бюджетний процес є надмірно політизованим, а чинні методи планування бюджетних видатків призводять до нераціонального розподілу наявних фінансових ресурсів. Окрім того, не існує чіткої системи публічного фінансового контролю за використанням бюджетних

коштів на місцях, що часто призводить до порушень цільового використання наявних ресурсів.

ЯКІ БЮДЖЕТНА СИСТЕМА ТА БЮДЖЕТНИЙ УСТРІЙ НАМ ПОТРІБНІ?

Конституція та Бюджетний кодекс України декларують правильні принципи побудови бюджетної сфери в Україні, залишається лише втілити їх у життя.

Ефективний розподіл доходів за різними рівнями бюджетів

Реформування бюджетної сфери має узгоджуватися з податковою реформою та реформами в соціальній сфері. В контексті адміністративної реформи пріоритетними напрямками реформи бюджетної та податкової систем України є підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування шляхом вдосконалення системи місцевих податків та механізмів розподілу загальнодержавних фінансових ресурсів між державою, регіональним та місцевим самоврядуванням.

Бюджетна система має забезпечувати високу результативність управління та використання бюджетних коштів

Необхідно забезпечити ефективне використання ресурсів. Публічні кошти мають покривати реальні потреби населення, а не утримання застарілих інфраструктур публічного сектора.

Публічні кошти мають виділятися надавачам публічних послуг на контрактній основі з урахуванням рівня якості послуг та ефективності використання коштів. У частині делегованих державою повноважень мають встановлюватися чіткі, уніфіковані стандарти надання публічних послуг. Обсяг трансфертів з державного бюджету має забезпечувати дотримання цих стандартів. У частині власних повноважень місцевого самоврядування держава встановлює загальні вимоги для місцевого самоврядування щодо якості надання публічних послуг.

Необхідно змінити систему «управління витратами» на систему «управління результатами» щодо витрачання публічних коштів. Делегувати виконання державних функцій потрібно лише тим територіям, які забезпечують якісне та ефективне їх виконання.

Ефективне використання міжбюджетних трансфертів та лібералізація міжбюджетних відносин

Необхідно запровадити застосування доповнюючих та обумовлених міжбюджетних трансфертів. Це дозволить підвищити рівень власної зацікавленості та відповідальності їх отримувачів щодо

цільового, оптимального використання коштів та ефективного виконання програм, що фінансуються за рахунок трансфертів.

Регіональна влада та місцеве самоврядування повинні мати гнучкі та зручні інструменти для об'єднання зусиль для спільного виконання тих чи інших власних або делегованих функцій та бюджетних програм розвитку відповідних адміністративних одиниць. При цьому, втручання центральних органів влади в ці процеси має бути мінімальним.

Потрібна чітка системи публічного фінансового контролю на всіх етапах бюджетного процесу

Необхідно запровадити ефективний та прозорий публічний фінансовий контроль: 1) запровадити систему публічного фінансового контролю на рівні місцевих бюджетів; 2) розробити та закріпити на законодавчому рівні принципи здійснення публічного фінансового контролю, які мають застосовуватися до публічних фондів усіх видів; 3) запровадити систему громадського фінансового контролю на основі принципів прозорості та публічності бюджетної системи та бюджетного процесу.

Як цього досягнути?

Повне реформування бюджетного устрою має здійснюватися як складова адміністративно-територіальної реформи: необхідне запровадження трирівневої бюджетної системи, яка складатиметься з Державного бюджету, регіональних бюджетів та місцевих бюджетів. Видаткові повноваження бюджетів мають надаватися з урахуванням визначених у Бюджетному кодексі кількісних та якісних показників територій чи їх добровільних об'єднань. Лібералізація міжбюджетних відносин на рівні регіонів та місцевого самоврядування на договірній основі потребує вдосконалення Бюджетного кодексу України та перегляду повноважень Міністерства фінансів у цій сфері.

Бюджетне законодавство повинно чітко розмежувати бюджетні повноваження між: 1) органами державної влади і органами регіонального та місцевого самоврядування всіх видів; 2) представницькими та виконавчими органами самоврядування всіх видів. Також необхідно внести зміни до бюджетної класифікації видатків з урахуванням нових ознак їх структурування. Бюджетні повноваження органів регіонального та місцевого самоврядування мають визначатися, виходячи з повноважень та функцій, якими вони наділені.

Фінансові ресурси регіонального та місцевого самоврядування мають бути достатніми для виконання їх власних та делегованих по-

вноважень. Для фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування необхідно закріплювати за ними ті джерела, які за своєю природою є загальнонаціональними, однак на рівень сплати яких органи місцевого самоврядування мають істотний вплив. При цьому вказані джерела повинні бути стабільними та добре прогнозованими.

Для забезпечення власних повноважень необхідно використовувати фінансові ресурси, які за своєю природою закріплені за конкретною територією, сплати яких важко уникнути, які легко адмініструються органами місцевого самоврядування. При цьому органам місцевого самоврядування мають бути надані необхідні інструменти для забезпечення виконання цих повноважень.

При виробленні податкової політики повинні бути витримані вимоги щодо надання пільг в оподаткуванні, зокрема не можна вирішувати соціальні питання фіскальними інструментами – це прерогатива соціальних програм у видатковій частині бюджету; не можна надавати пільги, виходячи із особливостей платника податків, вказані пільги можуть стосуватись лише об'єкта оподаткування; пільги щодо податків можуть надаватись лише тим органом, до бюджету якого зараховуються такі податки.

Будь-які види делегованих повноважень повинні бути за необхідності фінансово забезпеченими шляхом надання міжбюджетних трансфертів, що розраховуються за економічно обґрунтованою формулою, встановленою постійним бюджетним законодавством. Трансферти незалежно від їх природи мають надаватись безпосередньо до бюджетів, які є кінцевими отримувачами цих трансфертів. Процедура надання трансфертів мають забезпечувати своєчасність, рівномірність, гарантованість та повноту їх надання.

Субвенції, що надходять до місцевих бюджетів, повинні мати цільове спрямування на видатки розвитку за конкретними програмами. З метою досягнення обґрунтованості розрахунків видатків місцевих бюджетів на делеговані повноваження та встановлення контролю за витрачанням відповідних коштів необхідно запровадити стандарти надання основних публічних послуг, які мають стати основою для розрахунку міжбюджетних трансфертів. З урахуванням цих стандартів та кількості споживачів відповідних послуг має визначатись загальний обсяг місцевих бюджетів та їх питомої ваги у зведеному бюджеті.

Для деполітизації бюджетного процесу необхідно відокремити в часі затвердження макроекономічних параметрів державного бюд-

жету на наступний бюджетний рік і середньостроковий період, яке має відбуватись разом із затвердженням Програми економічного і соціального розвитку та Основних напрямів бюджетної політики, та затвердження показників Державного бюджету на наступний рік за головними розпорядниками та бюджетними програмами.

З метою підвищення ефективності використання фінансових ресурсів місцевого та регіонального самоврядування, у бюджетному процесі України необхідно запровадити програмно-цільовий метод при складанні та виконанні як Державного бюджету, так і бюджетів регіонального та місцевого самоврядування. Цей метод має запроваджуватися як система планування та управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі, що спрямована на розробку та виконання бюджетів усіх видів на основі бюджетних програм та підпрограм, орієнтованих на кінцевий результат.

Необхідно вдосконалити законодавство, яке регулює здійснення фінансового контролю за формуванням, розподілом, управлінням та використанням публічних фондів коштів, у тому числі бюджетів усіх рівнів.

ЩО ДЛЯ ЦЬОГО ТРЕБА ЗРОБИТИ?

Необхідно вдосконалити наступне законодавство:

1) **Бюджетний кодекс України** у частині регулювання бюджетного процесу, визначення видаткових повноважень бюджетів різних рівнів, розмежування видатків між бюджетами, запровадження нових норм, які визначатимуть критерії, за якими бюджети будуть наділятися видатковими повноваженнями, виходячи із кількісних та якісних показників територій, визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, коригуючи коефіцієнтів фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та міжбюджетних трансфертів, регулювання міжбюджетних відносин;

2) **бюджетне законодавство (Постанови КМУ)** у частині:

- запровадження стандартів якості «бюджетної» послуги (закріплення основних вимог до якості послуги, яка повністю або частково фінансується за рахунок бюджетних коштів). Необхідно розробити та впровадити два типи стандартів надання публічних послуг: стандарти індикативного типу (які виконують роль еталонів, до яких бажано наближатися); стандарти, обов'язкові до виконання;

- визначення формул розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів;

- розрахунку собівартості публічних послуг;

- використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі, у тому числі методів оцінки ефективності використання бюджетних коштів;

3) **Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»** в частині встановлення якісних та кількісних критеріїв адміністративно-територіальних одиниць, на основі яких визначаються делеговані та власні функції обласних, районних та місцевих рад (у майбутньому – регіональної та місцевої влади) та перегляду власних і делегованих функцій рад всіх рівнів (глави 2 та 4);

4) **податкове законодавство:** в частині визначення системи місцевих податків в Законі України «Про систему оподаткування в Україні» та Декреті Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 року № 56-93 «Про місцеві податки і збори»;

5) **законодавство, що регулює здійснення фінансового контролю:** в частині вдосконалення системи місцевого фінансового контролю; закріплення нових принципів публічного фінансового контролю та запровадження громадського публічного фінансового контролю за формуванням, розподілом, управлінням та використанням публічних фондів коштів, у тому числі бюджетів всіх рівнів.

5. ВІДНОСИНИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З ГРОМАДЯНАМИ

Як є сьогодні? / Сучасні проблеми

Сьогодні спілкування з органами влади щодо будь-якого питання є вкрай неприємною справою для громадян. Більшість українців без приниження та поборів не можуть вирішити навіть елементарні питання в органах публічної адміністрації. Держава встановила безліч заборон та необґрунтованих вимог. Законодавство фрагментарне та заплутане. Чітких процедур вирішення справ немає. Корупція, централізація, черги, обмежені години прийому, тяганина, зневага до людської гідності та інші недоліки є типовими для відносин влади з громадянами. Органи влади неправомірно відмовляють у наданні інформації, застосовують незаконні грифи обмеження доступу до інформації, необґрунтовано вимагають плату за інформацію. Скаржитися нікуди, оскільки відомчі інтереси переважають право та справедливість.

Найгірша ситуація у сфері інспекційної діяльності держави. В Україні більше 100 органів, уповноважених на проведення перевірок. Їх діяльність обмежує підприємницьку активність. Безкінечні перевірки (податкові, санітарні та ін.) проводяться на

підставі відомчих інструкцій, які часто не відповідають закону. Головною метою інспекційних органів є наповнення бюджету для власного фінансування, а не забезпечення правопорядку.

Як має бути / Стратегічна перспектива

Кожен чиновник повинен усвідомлювати, що він найнятий суспільством не для того щоб керувати громадянами, а для надання їм послуг. Відносини органів влади з приватними особами мають будуватися так, щоб це було максимально зручно та доступно для споживачів послуг. Це стосується годин роботи в органах влади, впорядкованості прийому, ввічливого ставлення тощо. Вирішення справ має здійснюватися не на основі вільного розсуду чиновника (що часто межує зі свавіллям), а на основі раціональних та прозорих правил. При цьому процедура вирішення справ в органах публічної адміністрації має бути чітко регламентованою законом та доступною для зовнішнього контролю.

Інформація, якою володіють органи влади, підлягає оприлюдненню та наданню за запитом, окрім винятків, чітко і вичерпно визначених законом. В органів влади не повинно бути розсуду щодо обмеження доступу до інформації. Запровадження електронного документообігу в органах влади та перехід на електронну форму надання послуг забезпечить: економію матеріальних і часових ресурсів, деперсоніфікацію у взаєминах, зменшить корупцію, забезпечить умови підвищення рівня демократизації суспільства.

Втручання держави у приватну сферу має бути мінімальним. Перевірки повинні мати на меті насамперед усунення причини та умов для порушення закону, а не покарання порушників. Інспекційні органи повинні керуватися лише законом, а не відомчими правилами. Їх компетенція має формуватися без дублювання повноважень. Слід мінімізувати особисті контакти перевіряльників з особами, щоб перевірки відбувалися переважно на підставі звітних документів. Стягнення адміністративних штрафів повинно стати насамперед засобом спонукання до правомірної поведінки. Бюджети державних органів не повинні залежати від зібраних штрафів.

Що робити? / Зміст реформи

Насамперед слід забезпечити ефективне та справедливе **правове регулювання процедурних відносин** органів публічної адміністрації з приватними особами. Адміністративна процедура повинна бути

простою та раціональною. У разі, коли рішення адміністративного органу зачіпає права та законні інтереси інших приватних осіб (заінтересованих осіб) або коли необхідно затребування документів, здійснення погодження, експертиза тощо, слід застосовувати визначену законом формалізовану процедуру.

Держава повинна гарантувати кожній особі право на неупереджене та чесне вирішення її справи протягом розумного строку. Особливу увагу необхідно приділяти процедурним гарантіям захисту прав приватних осіб (адресата адміністративного акта та заінтересованих осіб), зокрема праву приватної особи бути вислуханою перед прийняттям рішення; наданню особі доступу до матеріалів справи, на основі яких приймається рішення; обмеженню дискреційних повноважень органів влади; обов'язку мотивування адміністративного акта, який може негативно вплинути на особу; повідомлення особі порядку оскарження адміністративного акта та забезпечення правового захисту від нього. Принциповою новацією адміністративно-процедурного законодавства має стати врегулювання «втручальних проваджень» — випадків, коли прийняття рішення, яке стосується прав та законних інтересів приватної особи (осіб), здійснюється органом публічної адміністрації за власною ініціативою.

Потрібно розвивати адміністративне (позасудове) оскарження як механізм захисту прав особи у відносинах з публічною адміністрацією, оскільки він є зручнішим, простішим та дешевішим і для приватної особи, і для держави. Одним з перспективних шляхів такого розвитку є створення спеціальних апеляційних органів (підрозділів) для розгляду скарг, із залученням до їх складу представників громадськості. Такі органи гарантуватимуть неупередженість та об'єктивність розгляду скарг.

Необхідно скоротити строки розгляду запитів на інформацію, а також розширити форми подання запитів. До кола суб'єктів, які зобов'язані надавати інформацію, потрібно включити також юридичних осіб незалежно від форми власності, якщо вони отримують бюджетні кошти або володіють суспільно значущою інформацією. Доцільно передбачити додаткові повноваження для Уповноваженого з прав людини щодо забезпечення реалізації та захисту права на доступ до інформації.

Ідеологічною основою для проведення реформи публічної адміністрації повинно стати **впровадження доктрини адміністративних послуг**. Визнання життя і здоров'я людини, її честі та гідності

найвищою соціальною цінністю потребує переосмислення ролі держави та радикальної зміни відносин між владою та громадянами. Громадяни є не прохачами у відносинах з публічною адміністрацією, а споживачами послуг. Тому важливим завданням є впровадження ставлення органів публічної адміністрації до приватної особи як до споживача / клієнта.

Для покращення якості надання адміністративних послуг необхідно серед органів, які здійснюють поточне адміністрування, інституційно виділити органи, які надають адміністративні послуги, і спрямувати їх діяльність на забезпечення належної якості послуг. Також слід максимально децентралізувати надання адміністративних послуг, щоб наблизити їх до споживачів.

Законодавчо визначена процедура надання адміністративних послуг повинна ґрунтуватися на цілісності (результативності) адміністративної послуги та принципі «єдиного вікна» (коли приватна особа подає заяву та необхідний мінімум документів, а збір довідок, отримання погоджень та висновків здійснюється публічною адміністрацією самостійно).

Основою для реформування системи адміністративних послуг має бути постійне підвищення якості їх надання. Критеріями оцінки якості надання адміністративних послуг є результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до особи, професійність.

Органи влади повинні створювати «універсами послуг» («єдині офіси» тощо), що дасть змогу особі в одному місці (приміщенні), в зручний час отримати всі або найбільш поширені адміністративні послуги, зокрема ті, які надаються на певному адміністративно-територіальному рівні. Всі державні органи мають бути зобов'язані приймати до розгляду документи, подані через муніципальні універсами адміністративних послуг.

Якнайшвидшими темпами має запроваджуватись електронний документообіг в усіх органах влади та забезпечуватись можливість звернення осіб до органів влади за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (електронна пошта, режим он-лайн тощо). Важливо забезпечити максимальну інформативність та інтерактивність веб-сайтів органів влади. Доцільно створити єдиний інтегрований веб-портал адміністративних послуг.

Слід впорядкувати питання плати за платні адміністративні послуги (адміністративного збору), розміри якої мають бути обґрунтованими.

При цьому необхідно припинити практику надання публічною адміністрацією платних послуг господарського характеру.

Необхідно відокремити в межах одного органу повноваження щодо здійснення перевірок і надання адміністративних послуг. Доцільно зменшити особисті контакти перевіряльників і приватних осіб. Головне завдання перевірок – профілактика порушень. При виявленні нескладних порушень слід не стягувати штрафи, а надавати достатній час для виправлення ситуації (якщо це можливо). Слід обмежити повноваження адміністрації щодо доступу до приватних володінь та інформації.

Корінної реформи потребує законодавство про адміністративну відповідальність. Адміністративними проступками повинні визнаватися лише порушення встановлених адміністративних правил, а не будь-яких заборон (цивільних, кримінальних тощо). Вони матимуть наслідком тільки грошові штрафи. Потрібно передати від судів до адміністративних органів право застосовувати ці стягнення. Законодавство про адміністративну відповідальність не може надалі розглядатися засобом гуманізації кримінального законодавства. Зменшенню його репресивності сприятиме введення поряд зі злочинами кримінальних проступків, складовими яких одночасно стануть нинішні найлегші злочини і найтяжчі адміністративні правопорушення.

Як це робити? / Технологія реформи

Програмою основною для зміни відносин між владою (публічною адміністрацією) та особою мають стати: Концепція реформування публічної адміністрації (проект якої вже давно розроблено); схвалена Кабінетом Міністрів України Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади; схвалені Президентом України Концепція подолання корупції «На шляху до доброчесності» та Концепція реформування кримінальної юстиції України (в частині реформування адміністративної відповідальності).

Серед ключових законодавчих актів, які слід ухвалити: Адміністративно-процедурний кодекс, закони про адміністративний збір та про доступ до публічної інформації, новий Кодекс про адміністративні проступки.

Дана реформа проводитиметься швидше і ефективніше синхронізовано з організаційно-структурними змінами в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. Але і без належного централізованого керівництва значна частина заходів реформування відносин органів публічної адміністрації з громадянами може

реалізовуватися рішеннями керівників як державних органів, так і, особливо, органів місцевого самоврядування.

6. СУДОВА ВЛАДА, ЩО ГАРАНТУЄ ПРАВОСУДДЯ НА ЗАСАДАХ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Який суд ми маємо? / Сучасні проблеми

Судова тяганина, гнітюча й злиденна обстановка у судах, закриті від громадськості слухання справ у суддівських кабінетах, «куплені» та непереконливі судові рішення – ось звична ситуація, з якою найчастіше зіштовхуються люди в українських судах. Пошук правди часто обертається зневірою. Та навіть знайшовши правду в суді, спробуй домогтися виконання судового рішення. Обов'язковим рішенням суду є лише в Конституції, але держава створила чимало перешкод для виконання рішення.

Ще одна проблема – система кримінальної юстиції впродовж багатьох десятиліть залишається суто репресивною і спрямована на вибивання зізнань та покладення їх в основу вироків. Право на захист стало швидше декларацією, ніж реальністю. Виправдувальних вироків суди майже не виносять.

Довіра людей до системи правосуддя вкрай низька. За роки незалежності в Україні створено судову владу, яка, однак, не спроможна гарантувати кожному право на справедливий суд. Правосуддя не стало більш доступним, а судді – незалежними та безсторонніми.

Який суд нам потрібен? / Стратегічна перспектива

Правосуддя доступне кожному. Проста і всім зрозуміла система судів. Немає жодного правового спору щодо захисту прав особи, який не можна було б передати до суду. Кожна затримана особа за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення має реальну можливість у присутності адвоката постати перед судом.

Справи розглядає незалежний, професійний і відповідальний суд. Політики і керівництво судів не мають повноважень щодо впливу і тиску на суддів при вирішенні ними справ. Судді добираються з висококваліфікованих осіб за результатами складного, але прозорого і об'єктивного конкурсного випробування. Справи між суддями розподіляються без будь-якого втручання суб'єктивних чинників. Належне фінансування судів і гідна зарплата суддям гарантовані законом і забезпечуються на практиці. Судді усвідомлюють свою високу місію і підтримують бездоганну репутацію. Кожен може звер-

нутися до дисциплінарного органу зі скаргою на суддю. Суддя несе реальну відповідальність за недобросовісну поведінку та зловживання, аж до звільнення з посади. Рішення про відповідальність суддів публікуються.

Суд здійснюється на засадах рівності та змагальності. Суд не надає необґрунтованих переваг жодному з учасників судового процесу. У суді з повагою ставляться до кожного відвідувача, чим утверджується така ж повага до суду. Малозабезпечені мають гарантоване державою право на безоплатну правову допомогу. Сторона захисту у кримінальних справах має такі ж можливості щодо збирання доказів, як і сторони обвинувачення. Слідство, де воно зачіпає права людини, перебуває під контролем суду. У кримінальній юстиції функціонує суд присяжних.

Судочинство відбувається публічно і в розумні строки. Суди усвідомлюють, що їхній авторитет залежить від якнайширшого інформування громадськості про свою діяльність. Зали судових засідань у кожному суді відкриті для доступу громадськості. Суди не перевантажені справами, немає судової тяганини. Дотримання розумних строків контролюється. У разі порушення права на розгляд справи впродовж розумного строку держава відшкодовує шкоду.

Рішення судів є справедливими і відкритими, їх виконують. У рішенні суду дається переконлива і справедлива оцінка кожному доказу і вагомому аргументу сторони. В аналогічних справах закон застосовується однаково. Всі рішення суду доступні через Інтернет. Боржнику вигідніше виконати судові рішення, ніж зволікати з цим. Суд контролює виконання свого рішення.

Що робити? / Зміст реформи

Підвищення професійності суддів вимагає впровадження прозорого, підконтрольного громадськості, централізованого конкурсу на посаду судді за об'єктивними критеріями, конкурсного добору на посади в судах вищого рівня. Доцільно започаткувати підготовку кандидатів на посаду судді в Академії суддів, а також регулярне навчання суддів після призначення на посаду. Одержання певного кваліфікаційного класу має стати обов'язковою передумовою для переходу судді на посаду до суду вищого рівня. Потрібно позбавити політичні органи повноваження призначати та обирати суддів. Слід довірити безстрокове призначення судді Вищій раді юстиції – незалежному органу з най-

кращих фахівців, принаймні половина з яких представлятимуть суддівський корпус.

Суддя має стати реально незалежним від вручань у здійснення правосуддя. Голови судів мають позбавитись повноважень, що використовуються для впливу на суддів. Потрібно запровадити автоматизований розподіл справ між суддями. Законом забезпечити достатнє фінансування судів і гідну зарплату суддям. Судовий збір повинен покривати усі платежі за послуги суду щодо розгляду справи, але не може бути перешкодою для звернення малозабезпечених громадян.

Водночас потрібно посилити відповідальність суддів за неналежну поведінку. Мають бути вироблені та закріплені у законі чіткі підстави для відповідальності суддів, зокрема шляхом звільнення їх з посади; забезпечена ефективна дисциплінарна процедура, за якої кожен міг би звернутися до Дисциплінарної комісії зі скаргою, яка б у разі обґрунтованості перевірялася судовим інспектором. Дисциплінарний розгляд стане відкритим і змагальним, а кінцеві рішення комісії регулярно оприлюднюватимуться.

Потрібно забезпечити публічний розгляд судових справ. Для цього слід зняти перешкоди для доступу громадськості до судових процесів, забезпечити суди достатньою кількістю залів судових засідань, налагодити ефективну співпрацю між судами і ЗМІ. Необхідно різними способами інформувати людей про судові механізми захисту їхніх прав та відповідні процесуальні інструменти. Сайти судів мають стати більш інформативними.

Забезпечення розумних строків провадження вимагає зменшити навантаження на суди через зміни до законодавства та запровадження нових процесуальних механізмів. Потрібен контроль за строками провадження не лише в окремій інстанції, а й у кожній справі загалом. Слід запровадити ефективні механізми відшкодування шкоди внаслідок порушення права на розгляд справи впродовж розумного строку.

Слід посилити змагальність на всіх етапах кримінального процесу. Сторона захисту повинна отримати ефективні можливості збирати докази. «Втручальну» діяльність слідства має контролювати слідчий суддя. Потрібно припинити практику спрямування справ на додаткове розслідування. Треба запровадити суд присяжних, як це передбачено Конституцією.

Ефективна правова допомога має бути доступною у всіх видах судочинства, а для малозабезпечених її слід надавати за рахунок держави. Для забезпечення рівності сторін слід обмежити участь прокуратури

у некримінальних процесах – вона не дублюватиме функцій інших державних органів.

Мотивування судових рішень має переконувати у їхній справедливості, кожен важливий і вирішальний аргумент сторони повинен отримати оцінку судом у рішенні. Усі рішення мають своєчасно включатися до Єдиного державного реєстру судових рішень, який забезпечує їх оприлюднення в Інтернеті.

Потрібно за допомогою нових процесуальних механізмів та організаційних заходів забезпечити однакове тлумачення законів усіма судами. Апеляційна інстанція має сповна використовувати свої повноваження щодо перегляду справи, а не повертати її на новий розгляд за надуманих підстав. У разі виявлення розбіжностей у практиці вищих судів – судів касаційної інстанції – Верховний Суд повинен ефективно їх усувати, переглядаючи справу у пленарному режимі. Система судів має стати більш зрозумілою і збалансованою та будуватися відповідно до потреб справедливого судочинства, зокрема нема потреби розподіляти розгляд цивільних справ між цивільними та господарськими судами відповідно до суб'єкта звернення до суду. Справа не повинна розглядатися одним судом у двох інстанціях.

Щоб судові рішення виконувалися належним чином, слід зняти законодавчі перешкоди для виконання судових рішень, ухвалених проти держави, її органів, установ, підприємств. Для запобігання примусовій реалізації їхнього майна потрібно передбачити кошти на виконання судових рішень у державному бюджеті.

Як це робити? / Технологія реформи

Для проведення судової реформи необхідно реалізувати чотири концепції, затверджені Президентом у 2006 – 2008 рр., – Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні, Концепцію реформування кримінальної юстиції України, Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності».

Першочерговими законодавчими актами, що мають бути схвалені Парламентом, є: закони «Про судоустрій і статус суддів», «Про судовий збір», «Кримінальний процесуальний кодекс», «Кодекс про відповідальність за адміністративні проступки», закони «Про прокуратуру» (нова редакція), «Про органи досудового розслідування», «Про

адвокатуру» (нова редакція), «Про безоплатну правову допомогу», а також закони щодо вдосконалення систем виконання судових рішень.

Проведення повноцінної судової реформи вимагає внесення змін і до Конституції України – щодо гарантування права на справедливий суд, запровадження права особи на конституційну скаргу, зміни порядку призначення суддів, посилення їх відповідальності, приведення складу Вищої ради юстиції у відповідність із європейськими стандартами.

7. КОНСТИТУЦІЯ – ФУНДАМЕНТ ЕФЕКТИВНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ

Чи є в нас діюча Конституція? / Сучасні проблеми

Конституція України після внесення змін 2004 року, яке відбулося з порушенням конституційної процедури і лише в політичних інтересах, не може бути правовим фундаментом ефективної організації держави і суспільства та приречена до ігнорування її як з боку держави, так і з боку суспільства. Органи державної влади (насамперед вищі) при виконанні владних повноважень керуються політичною доцільністю, власною вигодою. Конституційні норми є деклараціями, а конституційний механізм державної влади змінюється залежно від зміни нестабільних політичних інтересів.

На сьогодні конституційні норми містять ряд суттєвих недоліків: нечіткість принципу народовладдя, зокрема декларативність права народу змінювати та встановлювати конституційний лад, декларативність конституційних прав людини і громадянина, встановлюють пряму залежність народних депутатів від лідера політичної сили, невідповідність статусу Президента України його повноваженням, конституційний спосіб формування Уряду закладає конфліктність у його майбутню роботу як команди, закладає неефективну систему центральних органів виконавчої влади, слабкість конституційного правосуддя, унеможливорює адміністративно-територіальну реформу тощо.

Як наслідок, нестабільна і нечітка Конституція не може стати базою для вкрай необхідних суспільству реформ – політичної, адміністративної, муніципальної, судової.

Яка Конституція потрібна нам?

Для ефективної організації влади, яка буде спроможна працювати в інтересах суспільства з метою найраціональнішого забезпечення реалізації конституційних прав громадян, потрібний стабільний, легітимний (прийнятий українським народом на засадах верховенства права) Основний Закон.

Така Конституція буде мати суспільний авторитет, буде діючою, якщо буде розроблена в інтересах суспільства, а не окремих політичних груп, з урахуванням демократичних світових стандартів, досягнень вітчизняної науки, а також сучасних проблем української державності. Буде мати чіткі, однозначні та зрозумілі положення. Встановить владний механізм на засадах змішаної форми правління, єдності державної політики, забезпечення балансу повноважень між органами державної влади, передбачить альтернативи досягнення необхідного результату у випадку неспроможності владного суб'єкта реалізувати свої повноваження. Забезпечить проведення підготовлених уже адміністративної та судової реформ.

Які конституційні зміни потрібні нам ? / Зміст реформи

1. Уточнення конституційних прав людини та громадянина у бік забезпечення їх реалізації, гарантування екологічних прав.

2. Залишення в межах змішаної форми державного правління. Як варіант можна розглядати перехід до президентської республіки, але він містить набагато більше ризиків порушення демократичних принципів.

3. Закріплення визначальних повноважень щодо формування й реалізації державної політики за Урядом і, відповідно до цього, більш ефективний розподіл влади між вищими державними органами – Президентом, Парламентом, Урядом і Конституційним Судом, у рамках змішаної форми державного правління.

4. Побудова Парламенту можлива на засадах однопалатності та двопалатності. При цьому незалежно від обраного варіанту його побудови формуватися він повинен шляхом прямих, загальних та рівних виборів.

Встановлення правила, за яким більшість рішень Парламенту приймаються відносною більшістю голосів, тобто коли «за» проголосує більше депутатів, ніж «проти». Обмеження депутатської недоторканності й скасування «імперативного мандату» народних депутатів України. Надання народним депутатам права суміщати свій

мандат з роботою в Уряді (на політичних посадах – член Уряду, заступник міністра).

5. Роль Президента в механізмі державної влади насамперед контрольно-церемоніальна з деякими стримуючими повноваженнями у сфері законодавчої діяльності та деякими кадровими повноваженнями у сфері виконавчої влади, а також повноваженнями щодо виходу з кризових явищ у державному механізмі. Визначити конституційні механізми реалізації Президентом своїх повноважень, при цьому переважна більшість їх повинна обмежуватися або поданням Уряду, або відповідального міністра, або контрасигнуванням ними актів Президента з метою забезпечення єдності державної політики.

Спрощення процедури усунення Президента з поста в порядку імпичменту.

6. Вирішальну роль у процедурі формування Уряду слід залишити за Парламентом (парламентською більшістю, допускаючи і можливість формування «урядів меншості»). Право висувати кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра треба надати Президенту за умов його попереднього консультування з керівниками парламентських фракцій. У випадку неотримання вотуму довіри сформованим Урядом право визначення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра повинне переходити до парламентської більшості, у тому числі шляхом рейтингового голосування претендентів, висунутих кожною фракцією. Кандидат на посаду Прем'єр-міністра формує посадовий і персональний склад Уряду, готує проект Основних напрямків державної політики та представляє їх Парламенту. Парламент розглядає питання щодо схвалення проекту Основних напрямків державної політики, що означає надання довіри запропонованому складу Уряду. У випадку ненадання довіри Уряду процедура його формування повторюється. Якщо ж Парламент виявиться не в змозі сформувати Уряд і з другої спроби, то Президент повинен отримати право достроково припинити повноваження Парламенту. Після одержання вотуму довіри члени Уряду формально призначаються Президентом, складають присягу й набувають повноважень.

Запровадження конструктивного вотуму недовіри Уряду й можливості звільнення Парламентом окремих членів Уряду лише за поданням Прем'єр-міністра або з власної ініціативи члена Уряду (відставка).

Визначення конституційного статусу різних видів центральних органів виконавчої влади – міністерств, урядових органів, незалежних

регуляторів. Закріплення повноважень і порядку формування Вищої ради державної служби.

7. Встановлення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою — громади, райони, регіони, зміцнення місцевого та впровадження регіонального самоврядування. Розмежування діяльності органів територіального самоврядування й місцевих держадміністрацій.

8. Внесення змін, необхідних для повноцінної судової реформи. Зокрема, удосконалення порядку формування Вищої ради юстиції й передача їй повноважень щодо призначення суддів.

9. Встановлення більш дієвих механізмів охорони та захисту Конституції.

Посилити конституційне правосуддя (гарантувати принцип безперервності роботи Конституційного Суду шляхом ротації третини його складу кожні три роки та встановлення правила, згідно з яким повноваження судді у випадку досягнення ним 65 років припиняються з моменту вступу на посаду його наступника; змінити порядок призначення та звільнення суддів. З суб'єктів призначення суддів виключити з'їзд суддів; наділити фізичних та юридичних осіб правом звернення до Конституційного Суду з конституційними скаргами щодо порушення їх прав і свобод).

Встановити механізм здійснення установчої влади народу шляхом прийняття нової Конституції. Передбачити в механізмі державної влади формування (шляхом всенародного обрання) органу установчої влади народу для підготовки проекту нової Конституції (Конституційної Асамблеї) та остаточне її прийняття на всенародному референдумі.

Механізми оновлення Конституції / Технологія реформи

Оновлення Конституції України повинно відбуватися на засадах верховенства права, з широким залученням при розробці змін до Конституції чи нової Конституції громадянського суспільства, зокрема, представників експертного середовища. З урахуванням цих засад можливі три варіанти проведення конституційної реформи:

1. Визнання Конституційним Судом Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року повністю неконституційним з підстав порушення конституційної процедури його розгляду та ухвалення (фактично повернення до Конституції в редакції від 28 червня 1996 року).

Недоліками цього варіанту є правова невизначеність наслідків повернення до початкової редакції Конституції після 4-річного періоду дії її зміненої редакції, а також повернення до конституційних норм, які також мають ряд недоліків, тобто проведення конституційної реформи не зніметься з порядку денного.

2. Внесення змін до Конституції Верховною Радою у порядку, визначеному у її Розділі XIII (в тому числі прийняття нової редакції Конституції).

Недоліками цього варіанту є низька ймовірність існуючого політикуму домовитися, підготувати і провести конституційну реформу в інтересах суспільства та держави, а не своєї політичної сили, а також практична неможливість затвердження змін до розділів I, III, XIII Конституції (а ці розділи теж потребують змін) внаслідок неконституційності, застарілості та неповноти законодавства про всеукраїнський референдум.

3. Ухвалення нової Конституції.

Враховуючи загальну втрату поваги до чинного Основного Закону держави, привабливим виглядає прийняття нової Конституції, що можливе трьома легітимними способами:

3.1. Внесення змін до розділу XIII Конституції Парламентом (з наступним ухваленням на всеукраїнському референдумі) з метою встановлення порядку прийняття нової Конституції органом установчої влади.

Як і у попередньому варіанті головним недоліком є малоїмовірність політичних домовленостей провести конституційну реформу в інтересах суспільства.

3.2. Законодавче визначення порядку розробки проекту нової Конституції органом установчої влади та прийняття її всеукраїнським референдумом (прийняття Парламентом законів «Про порядок прийняття нової Конституції України» та «Про всеукраїнський референдум»).

3.3. Ухвалення нової Конституції за народною ініціативою на всеукраїнському референдумі.

Неналежне правове забезпечення порядку реалізації права народу визначати конституційний лад в Україні не повинно унеможливлювати ухвалення нової Конституції народом за власною ініціативою. Саме тому нами не відкидається такий варіант проведення конституційної реформи. Проте самоорганізація (без правової регламентації) про-

цесу розробки та ухвалення на всеукраїнському референдумі нової Конституції на практиці є вкрай складним явищем.

За такої ситуації, Конституція може бути прийнята шляхом проведення як мінімум двох референдумів з таких питань:

- перший референдум за народною ініціативою повинен дати відповіді на питання: «Чи потрібна Україні нова Конституція?», «Чи довіряєте її підготовку Конституційній Асамблеї у складі: ...?» або «Чи довіряєте її підготовку Конституційній Асамблеї, яку буде обрано на засадах прямих загальних рівних виборів?»; «Чи затверджуєте положення про Конституційну Асамблею?»;

- другий референдум з питання: «Чи приймаєте Конституцію України, розроблену і схвалену Конституційною Асамблеєю?».

Розділ 2. УРЯДУВАННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

2.1. Вступ

Період 2009–2010 років не відзначився якісними змінами в системі урядування України. Наша держава та суспільство і надалі потерпають від поганого управління та неякісних публічних послуг.

Україна посідає 143 місце за індикаторами державного управління Світового банку серед 212 країн; 82 місце за індексом глобальної конкурентоспроможності, причому за показником якості державних інституцій – 120 місце зі 133 країн; 146 місце за індексом сприйняття корупції Transparency International серед 180 країн¹¹⁴.

В Україні виконавча влада загалом та Уряд зокрема не виконують свого головного призначення – не стимулюють суспільного розвитку. Плодіння нових органів, посад та функцій (насамперед дозвільних та контролюючих), веде лише до розростання державного апарату, залишаючи стабільно низькою якість державних послуг. Політики, що призначаються на міністерські посади, не мають уявлення про необхідні реформи та дбають здебільшого про доступ до ресурсів та особисте збагачення. Виняткові спроби окремих урядовців реалізувати суспільно важливі ініціативи були малоуспішними через швидке їх розчинення в потоці інших «доручень» та через брак професійності більшості службовців. Тотальна корупція та популізм, ручне керування та робота в режимі «гасіння пожеж», безсистемність та фінансова незабезпеченість багатьох урядових рішень унеможливають якісні зміни в державі. Відомчий інтерес ставиться вище від загальнодержавного, а виконавчу владу пронизують міжінституційні, функціональні та особистісні конфлікти інтересів. Часті звільнення управлінців з політичних мотивів депрофесіоналізують державну службу. По суті, в державі не проведено жодної системної реформи. Такий стан державного управління неухильно веде Україну до краху.

Отже, без системного реформування виконавчої влади та державної служби, тобто без адміністративної реформи, Україна не має шансів ані на процвітання, а ні, ймовірно, навіть на виживання.

Але політичне керівництво держави (як попереднє, так і нове) здебільшого обмежується лише риторикою про потреби проведення відповідної реформи. На практиці всі ініціативи змін в системі державної влади та місцевого самоврядування зводяться до спроб за-

¹¹⁴ Інформаційний бюлетень «Бюрократ». – 31.05.2010. – № 9–10 (110-111). – С. 5

безпечити максимальну підпорядкованість публічних інституцій політичній владі. І навіть ті ініціативи влади у кінці 2010 року, які іменувалися «адміністративною реформою», обмежувались суто реорганізацією центральної виконавчої влади, спрямованою на: 1) зменшення загальних бюджетних витрат на виконавчу владу; 2) централізацію виконавчої влади під главу держави. Ті ж розробки, що зорієнтовані на довгострокову перспективу, як і стандарти демократичного урядування, не знаходять підтримки у вищого керівництва держави.

2.2. Організація та діяльність вищої та центральної виконавчої влади

Формування та діяльність Кабінету Міністрів України

Кількісно-організаційні характеристики Уряду

Впродовж першої частини досліджуваного періоду при владі перебував Уряд Ю. Тимошенко, основний склад якого було затверджено ще 18 грудня 2007 року¹¹⁵. Цікаво, що на той момент це був один із найбільших в історії України за своєю численністю Уряд, який включав 25 осіб разом із Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єром та двома віце-прем'єр-міністрами (нагадаємо, що у Кабінеті Міністрів Ю. Єханурова було 19 членів Кабміну, у першому Уряді Ю. Тимошенко – 22, першому Уряді В. Януковича та Уряді А. Кінаха – по 21, в Кабінеті Міністрів В. Ющенка в 2000 році – 20¹¹⁶).

В кадрово-організаційному сенсі для Уряду Ю. Тимошенко були характерні проблеми, спричинені внесеними у 2004 році змінами до Конституції, а також явною неоднорідністю політичних сил при владі загалом і у парламентській коаліції зокрема. Йдеться насамперед про розбалансованість Уряду через хронічні політичні протистояння його членів. Це породжувало плінність урядових кадрів з метою подальшого забезпечення їх повної підконтрольності Прем'єр-міністру. Наведені проблеми погіршували ефективність роботи Уряду загалом.

Усунення лояльних до Президента посадовців з Уряду Ю. Тимошенко було реалізовано вже новосформованою за участю Блока Литвина коаліцією в процесі посилення політичного протистояння між Прем'єр-міністром та Президентом навесні – влітку 2009 року. Апогеєм

¹¹⁵ Постанова Верховної Ради України «Про формування складу Кабінету Міністрів України» від 8.12.2007 № 10-VI

¹¹⁶ Високий Замок. – 08.05.2008. – № 83 (3732). // Режим доступу: URL: <http://www.wz.lviv.ua/print.php?atid=64728>

та показовим моментом відповідного протистояння стало послідовне звільнення за тримісячний проміжок часу двох міністрів¹¹⁷. Наступним кроком після послідовного усунення міністрів з «квоти Президента» стало також звільнення з міністерської посади Й. Вінського¹¹⁸, який проявив певну нелояльність до Прем'єр-міністра. Якщо врахувати, що в перші місяці існування нової коаліції, наприкінці зими 2009 року подав у відставку з посади Міністр фінансів В. Пинзеник¹¹⁹, стає зрозуміло, що Уряд перебував у стані кадрової кризи та протистоянь ідеологічного та особистісного характеру. Прикметно, що надалі коаліція на чолі з БЮТ фактично вже була неспроможна здійснювати самостійні кадрові призначення, тож посади міністрів закордонних справ; фінансів; а також транспорту та зв'язку залишились вакантними, а деякі із міністерств було очолено заступниками міністрів, за умов здійснення загального керівництва їх діяльністю Прем'єр-міністром «в ручному режимі». Завершальною у цій послідовності подій стала відставка (правда, цього разу вже з ініціативи противників Прем'єр-міністра) Ю. Луценка з посади міністра внутрішніх справ України¹²⁰, в результаті чого 11 березня 2010 року Уряд відправлявся у відставку й так без чотирьох міністрів¹²¹. До речі, у ситуації з Ю. Луценком показовим є приклад юридичних маніпуляцій, коли Кабмін у день відправлення Ю. Луценка з посади Міністра призначив його першим заступником міністра та виконуючим обов'язки міністра¹²². Проте згідно з пунктом 3 частини 9 статті 22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» для при-

¹¹⁷ Постанова Верховної Ради України «Про звільнення Огризка В. С. з посади Міністра закордонних справ України» від 03.03.2009 № 1044-VI; Постанова Верховної Ради України «Про звільнення Єханурова Ю. І. з посади Міністра оборони України» від 05.06.2009 № 1477-VI

¹¹⁸ Постанова Верховної Ради України «Про звільнення Вінського Й. В. з посади Міністра транспорту та зв'язку України» від 23.06.2009 № 1536-VI

¹¹⁹ Постанова Верховної Ради України Про відставку Міністра фінансів України Пинзеника В. М.» від 17.02.2009 № 962-VI

¹²⁰ Постанова Верховної Ради України «Про звільнення Луценка Ю. В. з посади Міністра внутрішніх справ України» від 28.01.2010 № 1842-VI

¹²¹ Див.: Постанова Верховної Ради України «Про призначення Порошенка П. О. Міністром закордонних справ України» від 09.10.2009 № 1639-VI, тоді як нового Міністра оборони України так і не було призначено; Постанова Верховної Ради України «Про звільнення Тимошенко Ю. В. з посади Прем'єр-міністра України» від 11.03.2010 № 1964-VI

¹²² Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про призначення Луценка Ю. В. першим заступником Міністра внутрішніх справ України» від 28.01.2010 № 122-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про тимчасове покладення виконання обов'язків Міністра внутрішніх справ України на Луценка Ю. В.» від 28.01.2010 № 124-р

значення особи на посаду заступника міністра (в тому числі першого) необхідне подання чинного міністра.

11 березня 2010 року було сформовано новий Уряд – М. Азарова. Даний Кабінет Міністрів за своїми кількісними показниками, структурою і функціональною специфікою в рамках новоствореної владної вертикалі має аналогії не тільки із попереднім Урядом даних учасників коаліції (Партії Регіонів та КПУ) від 4 серпня 2006 року, але й з «технократичними» урядами часів президентства Л. Кучми. Зокрема, спершу Уряд М. Азарова був надзвичайно розширеним за своїм складом, що ускладнювало реалізацію ним встановлених функцій та породжувало конфлікти інтересів. Окрім того, Уряд М. Азарова принципово відрізнявся від обох Урядів Ю. Тимошенко й «антикризового» Уряду В. Януковича від 2006 року політичною несамостійністю. Уряд М. Азарова послідовно реалізував кроки стосовно зміцнення президентської владної вертикалі, здійснюючи формування структури та компетенції органів відповідно до очікувань та вказівок Президента, а також орієнтуючись у своїй діяльності на політичні програмні документи Президента В. Януковича. За таких умов очевидним став фактичний перерозподіл впливу між вищими політичними органами державної влади: було сформовано курс на фактичне відновлення централізованої моделі державного механізму на чолі з Президентом.

На момент свого утворення Уряд М. Азарова включав у себе 29 членів, що перевищило чисельність попереднього Кабінету Ю. Тимошенко (25 осіб) і тим більше урядів європейських держав, до складу яких зазвичай входить 16–18 міністрів разом із прем'єр-міністром та заступниками (таку кількість посад мали тогочасні уряди Португалії, Німеччини та Іспанії; дещо більше посад – в урядах Франції (20), Швеції (22) та Італії (24 міністри)¹²³. Розширення чисельності Уряду М. Азарова відбулось за рахунок призначення додатково чотирьох віце-прем'єр-міністрів. Збільшення чисельності посадовців в Уряді стало негативним явищем з огляду на очевидну неможливість налагодження ефективної роботи Кабінетом Міністрів, що нараховує 29 членів включно із сімома віце-прем'єр-міністрами. Запровадження в новому уряді значного числа віце-прем'єр-міністрів є не виправданим ще й тому, що це ускладнює процес прийняття рішень Урядом, а також провокує конфлікти інтересів з огляду на нечіткість розмежування їх повноважень. Уряд як громіздка та внутрішньо суперечлива структура

¹²³ Кабмін Азарова побив європейські рекорди // Українська правда. – 14.03.2010. // Режим доступу : URL : <http://www.pravda.com.ua/news/2010/03/14/4862321/>

стає об'єктивно нездатним уникнути дублювань і формувати злагоджену ефективну політику.

Першим свідченням розуміння складності роботи в умовах надмірної чисельності Уряду стала спроба підвищення оперативності у прийнятті урядових рішень – змінами до Регламенту Кабінету Міністрів¹²⁴ було санкціоновано можливість проведення засідань Уряду в «усіченому» складі (за обов'язковою участю лише Прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, Міністра економіки, Міністра фінансів, Міністра юстиції, Міністра внутрішніх справ, Міністра оборони, Міністра з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, а також Міністра Кабінету Міністрів) – в умовах надзвичайних ситуацій *та в інших невідкладних випадках* (виділено авторами Доповіді). Санкціонування можливості роботи Уряду в неповному складі засвідчило характерну й для першого Уряду В. Януковича тенденцію побудови Уряду за пірамідально-ієрархічним принципом. Таким чином, формально колегіальний Уряд фактично складався з посад двох рівнів важливості¹²⁵.

Пізніше на кількісний склад Уряду вплинуло кілька особистісних кадрових рішень. Зокрема, у липні 2010 року мало місце звільнення одного з віце-прем'єр-міністрів (В. Семиноженка)¹²⁶, а також Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (Н. Шуфрича)¹²⁷, замість якого лише через чотири місяці було призначено нового міністра (В. Балогу)¹²⁸. Водночас обидва наведені рішення були зумовлені не потребами раціоналізації роботи Уряду, а виключно політично-партійними чинниками.

Після Рішення Конституційного Суду від 30.09.2010 у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України серед іншого було відновлено приписи ч. 1 ст. 114 Конституції України в

¹²⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України» від 17.03.2010 № 267

¹²⁵ Див. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2007–2008 роки) / [за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка]. – К. : Конус-Ю, 2009. – 584 с. – С. 225–226

¹²⁶ Постанова Верховної Ради України «Про звільнення Семиноженка В. П. з посади Віце-прем'єр-міністра України» від 02.07.2010 № 2419-VI

¹²⁷ Постанова Верховної Ради «Про звільнення Шуфрича Н. І. з посади Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 10.07.2010 № 2483-VI

¹²⁸ Указ Президента України «Про призначення В. Балоги Міністром України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 12.11.2010 № 1021

редакції від 1996 року щодо існування не більш як трьох віце-прем'єр-міністрів у складі Уряду. Відповідно, Указами Президента України з посад віце-прем'єр-міністрів було звільнено В. Сівковича¹²⁹ та В. Слауту¹³⁰, що спричинило подальший перерозподіл компетенції урядовців¹³¹. Наприклад, до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України А. Ключова було передано земельні та ресурсні питання (розвитку лісового та водного господарства) – при збереженні подібної компетенції у віце-прем'єр-міністра Б. Колеснікова (використання та охорони природних ресурсів). В результаті всіх реформативних Б. Колесніков став другим «багатопрофільним» віце-прем'єр-міністром Уряду із потенційно суперечливими і важкопослужуваними повноваженнями: з екології та природних ресурсів; гуманітарних (міжконфесійних і міжнаціональних відносин, державної мовної політики) та соціальних (сім'ї, молоді й спорту) питань; національної безпеки і оборони; правової політики і антикорупційної діяльності. Наведена непослідовність та нерівномірність розподілу функцій між «вищими» урядовцями поряд зі збереженням суперечностей у їх завданнях показово свідчить про домінування особистісного чинника над структурно-функціональним при визначенні компетенції членів Уряду.

Іншою важливою специфікою складу новосформованого Уряду М. Азарова стало призначення на політичні міністерські посади (в Міноборони та МВС) «військових професіоналів» (осіб, пов'язаних у своїй діяльності зі Збройними Силами та міліцією, а отже, й орієнтованих на неухильне виконання наказів), що не відповідає сутності й завданням міністерських посад – формування державної політики. Таким чином, має місце відхід від демократичних засад формування уряду.

У контексті розширення Уряду за рахунок віце-прем'єр-міністрів з нечітко розмежованою компетенцією та специфічних кадрових призначень виправдовуються підозри щодо надмірного впливу особистісного чинника на формування Уряду, який полягає у необхідності задоволення інтересів численних груп впливу у межах

¹²⁹ Указ Президента України «Про звільнення В. Сівковича з посади Віце-прем'єр-міністра України» від 13.10.2010 № 956/2010

¹³⁰ Указ Президента України «Про звільнення В. Слаути з посади Віце-прем'єр-міністра України» від 13.10.2010 № 954/2010

¹³¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін у додатки до розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 березня 2010 року № 456» від 20.10.2010 № 1012-р, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін у додатки до розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 березня 2010 року № 456» від 20.10.2010 № 1012-р

політичних сил та депутатів-перебіжчиків, що утворили нову провладну коаліцію.

Нарешті, у грудні 2010 року владі теж стало зрозуміло, що у такому форматі ефективно працювати неможливо. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»¹³², визначив риси реорганізації органів виконавчої влади на центральному рівні. Серед іншого ним було передбачено скорочення числа членів Уряду з 25 до 16, яке було досягнуто через зменшення загальної кількості міністерств із 20 до 16, ліквідацію посади Міністра Кабінету Міністрів України та поєднання посад віце-прем'єр-міністрів з міністерськими посадами. Зокрема, в Указі передбачено існування посад: Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економічного розвитку і торгівлі України; Віце-прем'єр-міністра України – Міністра інфраструктури України; Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України. Переформатування персонального складу Уряду реалізовано було окремими президентськими указами. Втім, всі посади керівників новоутворених міністерств було заповнено керівниками міністерств попередніх, аналогічних чи подібних за сферою діяльності (йдеться про В. Балогу, Ю. Бойка, М. Злочевського, М. Кулиняка, М. Присяжнюка, Д. Табачника), зокрема, було наново призначено й усіх віце-прем'єр-міністрів (А. Ключова, Б. Колеснікова, С. Тігіпка, В. Тихонова)¹³³. При цьому утримались на посадах очільники п'ятьох

¹³² Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 №1085

¹³³ Указ Президента України «Про призначення А. Ключова Першим віце-прем'єр-міністром України – Міністром економічного розвитку і торгівлі України» від 09.12.2010 № 1106/2010; Указ Президента України «Про призначення Б. Колеснікова Віце-прем'єр-міністром України – Міністром інфраструктури України» від 09.12.2010 № 1107/2010; Указ Президента України «Про призначення В. Тихонова Віце-прем'єр-міністром України – Міністром регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» від 09.12.2010 № 1108/2010; Указ Президента України «Про призначення С. Тігіпка Віце-прем'єр-міністром України – Міністром соціальної політики України» від 09.12.2010 № 1109/2010; Указ Президента України «Про призначення В. Балого Міністром надзвичайних ситуацій України» від 09.12.2010 № 1110/2010; Указ Президента України «Про призначення Ю. Бойка Міністром енергетики та вугільної промисловості України» від 09.12.2010 № 1111/2010; Указ Президента України «Про призначення М. Злочевського Міністром екології та природних ресурсів України» від 09.12.2010 № 1112/2010; Указ Президента України «Про призначення М. Кулиняка Міністром культури України» від 09.12.2010 № 1113/2010; Указ Президента України «Про призначення М. Присяжнюка Міністром аграрної

збережених без змін міністерств: Міністерства закордонних справ (К. Гриценко), Міністерства оборони (М. Єжель), Міністерства фінансів України (Ф. Ярошенко), Міністерства юстиції (О. Лавринович), Міністерства внутрішніх справ (А. Могильов). На посаду так само збереженого Міністерства охорони здоров'я замість З. Митника був призначений І. Ємець¹³⁴.

Програма діяльності Уряду

20 грудня 2008 року за наслідками створення коаліції у складі фракцій БЮТ, НУНС та Блоку Литвина було прийнято нову Програму діяльності Кабінету Міністрів «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток». Як і у випадку прийнятої за рік до цього Програми діяльності, нову Програму також було затверджено лише постановою Уряду¹³⁵. Вже традиційно для Уряду Ю. Тимошенко схвалення Парламентом урядової програми не відбулося, що, як і в попередньому випадку, пояснювано передусім слабкістю новоутвореної коаліції.

На жаль, щодо зазначеної Програми було збережено основні недоліки розробки й реалізації попереднього програмного документа (надмірно розширений обсяг, недостатня чіткість програмних пунктів, відверта декларативність низки положень без конкретних шляхів і механізмів їх реалізації), внаслідок чого переважну більшість її приписів так і не було реалізовано на практиці або ж було реалізовано неналежним чином. Нова Програма так само мала надмірний обсяг, однак була більш структурованою.

Особливої уваги в Програмі заслуговував розділ 4, що містив заходи реформування публічної адміністрації, судової реформи (системи судочинства та суміжних з нею інститутів), антикорупційної діяльності та розвитку громадянського суспільства. З огляду на передбачену мету створення ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме високоякісні публічні послуги, в новій Програмі було повторено приписи попереднього програмного докумен-

політики та продовольства України» від 09.12.2010 № 1114/2010; Указ Президента України «Про призначення Д. Табачника Міністром освіти і науки, молоді та спорту України» від 09.12.2010 № 1115/2010

¹³⁴ Указ Президента України «Про звільнення З. Митника з посади Міністра охорони здоров'я України» від 21.12.2010 № 1149/2010; Указ Президента України «Про призначення І. Ємця Міністром охорони здоров'я України» від 21.12.2010 № 1153/2010

¹³⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України» від 20.12.2008 № 1107

ту щодо розробки й прийняття законів України «Про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади», «Про нормативно-правові акти», нової редакції Закону «Про державну службу» тощо. Також було заплановано схвалення Концепції реформування публічної адміністрації, утворення координаційної ради з питань її реформування, затвердження та виконання плану заходів з реформування публічної адміністрації – впродовж 2009 року. Забігаючи наперед, варто також відзначити, що з дати урядового затвердження Програми (20.12.2008) до відправлення Уряду у відставку (11.03.2010) жодного із зазначених законопроектів Кабінетом Міністрів подано не було.

Кабінет Міністрів М. Азарова впродовж 2010 року також не спромігся затвердити Програму діяльності, причому, на відміну від свого попередника – Уряду Ю. Тимошенко, дану Програму навіть не було підготовлено. Подібне ігнорування конституційних вимог пояснюється політичною залежністю Уряду від Президента. Тож мало місце порушення норм ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»¹³⁶, за якою Програма діяльності Уряду подається до Парламенту новопризначеним Прем'єр-міністром України одночасно із поданням про посадовий та персональний склад Кабінету Міністрів та розглядається Верховною Радою невідкладно після складення присяги членами новосформованого Уряду та набуття ним повноважень.

Натомість урядову Програму фактично замінено низкою інших актів. Зокрема, 14 квітня 2010 року розпорядженням Уряду схвалено проект Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2010 рік¹³⁷, вже наступного дня внесений Урядом законопроект про Програму було прийнято за основу Верховною Радою¹³⁸, а невдовзі ухвалено Закон України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» від 20.05.2010 № 2278-VI¹³⁹. Дана Програма серед іншого має такі цілі та очікувані результати, як підвищення довіри до органів виконавчої влади; забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади, запровадження державної комунікативної політики

¹³⁶ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 № 279-VI

¹³⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» від 14.04.2010 № 892-р

¹³⁸ Постанова Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Закону України про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» від 15.04.2010 № 2131-VI

¹³⁹ Закон України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» від 20.05.2010 № 2278-VI

(п. 4.4.7. «Адміністративна реформа та поліпшення якості державного управління і зниження корупції»). Окрім того, Програма передбачала створення умов для сталого розвитку територіальних громад, наближення можливостей і якості послуг до європейських стандартів; упорядкування адміністративно-територіальних одиниць; підвищення ефективності використання бюджетних коштів, покращення якості соціальних послуг населенню; вдосконалення системи управління територіями з боку центральних органів виконавчої влади (п. 6.3. «Формування суспільно-політичної бази реформ адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування»). Протягом осені 2010 року (4-й квартал) відповідно до Програми було передбачено розроблення законопроекту про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; удосконалення нормативно-правової бази щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування, вдосконалення їх системи, а також системи місцевих органів виконавчої влади. Передбачено й прийняття низки нових законів у цій сфері, зокрема, нової редакції законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про адміністративно-територіальний устрій України» тощо. Водночас, як і у випадку з Урядом Ю. Тимошенко, жодного із передбачених Програмою законопроектів щодо реформування публічної адміністрації як на центральному, так і на місцевому рівні, й реформи територіального устрою – не було ані прийнято Парламентом, ані зареєстровано впродовж 2010 року.

Аналогічними до приписів даної Програми є положення поданого Президентом законопроекту про засади внутрішньої і зовнішньої політики (реєстр. № 6451)¹⁴⁰, що у ст. 4 містить узагальнений огляд засад внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів. 1 липня 2010 року Закон «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» було ухвалено Парламентом. І в ньому окремі напрямки адміністративної реформи включено до основних засад внутрішньої політики. Зокрема, це: забезпечення відкритості та прозорості прийняття рішень органами влади та кадрових призначень на керівні посади в ЦОВВ; дієве регулювання діяльності природних монополій; модернізація системи державної служби з урахуванням європейського досвіду на принципах професійності та політичної нейтральності; удосконалення системи адміністративно-

¹⁴⁰ Постанова Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Закону України про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 03.06.2010 № 2310-VI

територіального устрою на принципах економічної самодостатності та доступності адміністративних (управлінських) і соціальних послуг; спрощення системи отримання дозволів, зниження тиску на бізнес з боку контролюючих органів; впровадження європейських підходів у сфері делегування функцій держави суб'єктам господарювання; запровадження громадського контролю за діяльністю влади.

Окремо у цьому Законі передбачені засади внутрішньої політики у сфері розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів: гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; розширення повноважень місцевих рад шляхом децентралізації функцій органів державної влади; реформування міжбюджетних відносин на користь місцевого самоврядування; створення ефективних механізмів забезпечення активної участі територіальних громад та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної регіональної політики; досягнення високої функціональної спроможності кадрового потенціалу регіонів¹⁴¹.

Прикметно, що положення зазначених програмних документів у частині регіональної політики та місцевого самоврядування, а також необхідності прийняття нових актів значною мірою є тотожними програмам Уряду Ю. Тимошенко. Водночас реалізація конкретних кроків затягувалась. Так, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2010 № 1467-р «Про внесення змін до Концепції реформування місцевих бюджетів», схвалене розпорядженням Уряду Ю. Тимошенко від 23 травня 2007 року № 308, відтермінувало реформу у сфері місцевих бюджетів (заплановане відповідно до стратегічного завдання регіональної політики – створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення) з 2011 до 2014 року. Так само Урядом було на два роки відстрочено реалізацію заходів щодо розвитку державного внутрішнього фінансового контролю.

В інших випадках діяльність нового Уряду характеризувалась повною відмовою від концептуальних напрацювань попередників. Йдеться, зокрема, про скасування Стратегії реформування податкової системи, затвердженої Розпорядженням Уряду Ю. Тимошенко від 23 грудня 2009 року № 1612¹⁴². Так само й Постановою Кабінету Міністрів

¹⁴¹ Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411-VI

¹⁴² Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про визнання таким, що втратило чинність, розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2009 року

Україні від 11.08.2010 № 711 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» було скасовано Розпорядження Уряду Ю. Тимошенко від 20 травня 2009 р. № 580 «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розбудови придорожньої та туристичної інфраструктури за основними напрямками руху учасників та гостей фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу». В аналогічний спосіб¹⁴³ було визнано таким, що втратило чинність, Розпорядження Уряду Ю. Тимошенко «Про схвалення Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року» від 03.02.2010 № 121.

Реалізація Урядом своїх функцій за відсутності Програми діяльності заслуговує негативної оцінки як з міркувань непрозорості роботи Уряду, так і з формально-юридичних підстав – порушення конституційних норм і законодавчих вимог щодо схвалення Парламентом даної Програми. В будь-якому разі нехтування вимогами Конституції та законів України є свідченням недемократичності Уряду. Окремої уваги заслуговує сумнівна практика затвердження політичних програм влади законами.

Логічним вираженням заявлених у програмах та нормативно зафіксованих в засадничих документах прагнень до реформ у найважливіших сферах суспільного життя стало прийняття розпорядження про плани законотворчої роботи уряду й ЦОВВ¹⁴⁴. Так, передбачається прийняття 143 законів, що сприятимуть врегулюванню важливих проблем, в тому числі в рамках адміністративної реформи, зокрема: врегулювання питань організації і діяльності міністерств та інших ЦОВВ, відносин у контексті діяльності суб'єктів – носіїв владних (управлінських та розпорядчих) функцій (Адміністративно-процедурний кодекс), забезпечення комплексного реформування системи державного управління (зокрема й шляхом його децентралізації), та місцевого самоврядування, ефективної системи адміністративно-територіального устрою, створення інформаційної системи для якісного надання споживачам електронних послуг (електронне урядування), а також впровадження електронного документообігу.

№ 1612» від 09.06.2010 № 1313-р

¹⁴³ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про визнання таким, що втратило чинність, розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 року № 121» від 02.09.2010 № 1761-р

¹⁴⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження орієнтовного плану законопроектних робіт на 2010 рік» від 16.06.2010 № 1231-р

Додатковим свідченням зволікання владою щодо підготовки та проведення повноцінної адміністративної реформи стала відсутність необхідної для реформи запланованої правотворчості. Зокрема, передбачене на IV квартал 2010 року внесення на розгляд Уряду проекту Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» було відкладено на грудень 2010 року¹⁴⁵ й досі не реалізовано. Те ж саме можна зазначити й щодо вже згаданих законопроектів з питань публічної адміністрації на місцевому рівні. Так само не було вчасно реалізовано анонсоване на 2010 рік внесення на розгляд Кабінету Міністрів законопроекту «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади».

Формування державної політики: взаємодія Президента та Уряду

Відомо, що протистояння Президента із Прем'єр-міністром та новооформленою коаліцією тривало впродовж усього 2009 року і навіть до останніх днів виконання Президентом В. Ющенком своїх повноважень – до 8 лютого 2010 року¹⁴⁶. Характер цих відносин був очевидно конфліктним та неконструктивним.

Характер взаємовідносин Уряду М. Азарова з новообраним Президентом України В. Януковичем докорінно відрізняється від аналогічних взаємин Уряду Ю. Тимошенко із экс-президентом В. Ющенком. При цьому найбільш суттєва особливість відносин між новопризначеними Урядом і Президентом полягає в налагодженні безконфліктної взаємодії зазначених органів, досягнутої ціною втрати Урядом політичної самостійності та визнання ним нової політико-правової реальності – відновлення централізованої виконавської вертикалі із Президентом на чолі, в якій Уряд є лише однією з ланок реалізації волі Президента як єдиного владного центру держави. З огляду на обумовлений змінами до Конституції (від 2004 року) попередній досвід взаємовідносин між даними інституціями, йшлося про добровільне визнання Урядом владно-політичного домінування глави держави. Зазначена специфіка відносин є класичною для випадків приналежності Президента й Прем'єра до однієї політичної сили, особливо ж з огляду на відверто технократичний характер складу Уряду. Серед основних виявів взаємодії Уряду із Президентом можна згадати: послідовну орієнтацію Уряду на положення політичної про-

¹⁴⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів і віднесення їх до певних категорій» від 10.11.2010 № 2081-р

¹⁴⁶ Указ Президента України «Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 року № 61» від 8.02.2010 № 130

грами Президента, узгодження урядової нормотворчості й владно-організаційної діяльності з аналогічними рішеннями Президента включно із забезпеченням урядової підтримки ініціативам Президента, відсутність традиційних для 2008–2009 рр. прецедентів зупинення урядових актів Президентом, повернення практики «доручень» Президента для Уряду.

Як зазначалось, одразу ж після призначення Уряду М. Азарова Прем'єр-міністр публічно заявив про покладення в основу роботи Уряду цілей, визначених передвиборчою Програмою Президента України В. Януковича «Україна для людей». Таке ж застереження чітко прописане й у законодавчо затвердженій Програмі «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік»¹⁴⁷, що «розроблена відповідно до положень програми Президента В. Януковича «Україна для людей». При цьому особливо прикметно, що ініціатором законопроекту й суб'єктом внесення проекту даного Закону до Парламенту був також Кабінет Міністрів. Якщо ж ще врахувати, що положення затвердженої Законом та ініційованої Урядом даної Програми стосовно цілей, завдань, заходів та орієнтовних результатів показово відповідають приписам ініційованого Президентом Закону «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року – стає очевидною максимально узгоджена програмно-ідеологічна координація діяльності Президента та сформованого за участі його політичної сили Уряду.

З огляду на наведене, закономірним стало припинення президентсько-урядового протистояння. Так, протягом всього періоду діяльності нової владної вертикалі Президентом не було зупинено жодного урядового акту. Більше того, укази екс-Президента В. А. Ющенка про зупинення постанов Уряду впродовж періоду кінця 2009–2010 рр., щодо яких Конституційний Суд України ухвалив відмови у відкритті конституційного провадження, було скасовано низкою указів В. Януковича від 31.03.2010: указом № 461¹⁴⁸ (скасовано 4 укази) та указом № 462¹⁴⁹ (скасовано 5 указів). У свою чергу, Уряд М. Азарова видав постанову щодо скасування сумнівних з точки зору конституційності актів Уряду Ю. Тимошенко: визнано такими, що втратили чинність, сво-

¹⁴⁷ Закон України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» від 20.05.2010 № 2278-VI

¹⁴⁸ Указ Президента України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України» від 31.03.2010 № 461

¹⁴⁹ Указ Президента України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України» від 31.03.2010 № 462

го часу зупинені В. Ющенком постанови Уряду № 61 (збільшення статутного капіталу Державної іпотечної установи); № 236, № 366, № 454, № 505 (щодо пенсійного страхування) № 1117 (про утворення Урядової комісії з питань забезпечення обороноздатності та національної безпеки України), а також Розпорядження № 1178 (про специфіки реєстрації податкових накладних платників податку)¹⁵⁰.

Разом із тим, колишня приналежність осіб на посадах Президента та Прем'єра до однієї політичної сили зі стрункою внутрішньопартійною ієрархією сприяла не лише нормалізації президентсько-урядових взаємовідносин, але й формуванню позаправових форм таких відносин. Не ведучи мову про тогочасну відповідність Конституції та Закону України «Про Кабінет Міністрів України»¹⁵¹ (у редакції від 16.05.2008) механізму «доручень» Уряду, потрібно зауважити: їх наявність та безумовне виконання свідчило про домінування Президента в системі вищих органів державної влади, а також про тотальну політичну залежність Уряду від Президента.

Рішення Конституційного Суду від 30.09.2010 № 20-рп/2010 остаточно ж легітимувало формування централізованої управлінської вертикалі на чолі із Президентом України, який повернув собі право призначати Прем'єр-міністра, інших членів Уряду та керівників ЦОВВ, а також впливати на систему ЦОВВ.

Зміни в організації діяльності Уряду

Впродовж усього терміну перебування при владі Уряду Ю. Тимошенко здебільшого зберігалася сформована наприкінці 2007 року структура Кабінету Міністрів та його урядових комітетів.

Натомість протягом кінця 2008 – початку 2010 року зміни відбувалися в системі консультативно-дорадчих та допоміжних органів при Уряді, кількість яких було істотно збільшено. Урядовими постановами було створено наступні органи: Міжвідомча координаційна рада з питань розвитку сільських територій¹⁵², Міжгалузева рада з питань розвитку інформаційного суспільства¹⁵³, Рада керівників ка-

¹⁵⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін, скасування та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 24.03.2010 № 278

¹⁵¹ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 № 279-VI

¹⁵² Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань розвитку сільських територій» від 27.12.2008 № 1124

¹⁵³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжгалузевої ради з питань розвитку інформаційного суспільства» від 14.01.2009 № 4

дрових служб центральних органів виконавчої влади¹⁵⁴, Рада з питань професійної орієнтації населення¹⁵⁵, Рада автомобілістів та автоперевізників¹⁵⁶, Рада з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування¹⁵⁷, Міжвідомча комісія з питань комплексного розв'язання чорнобильських проблем¹⁵⁸, Рада сільських і селищних голів при Кабінеті Міністрів України¹⁵⁹, Національна рада сталого розвитку України¹⁶⁰, Всеукраїнська студентська рада¹⁶¹ та Рада директорів загальноосвітніх навчальних закладів при Кабінеті Міністрів України¹⁶², Урядова комісія з питань забезпечення обороноздатності та національної безпеки України¹⁶³, Міжвідомча комісія з проведення реформування житлово-комунального господарства¹⁶⁴, а також Рада з питань трудової міграції громадян України¹⁶⁵. Більшість цих органів збереглась при новому Уряді, за винятком рад з питань освіти, податкових питань, а також Ради сільських та селищних голів.

В рамках боротьби із корупцією було введено посаду Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики¹⁶⁶. Апарат Урядового уповноваженого, що забезпечує його діяльність, було визначено

¹⁵⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради керівників кадрових служб центральних органів виконавчої влади» від 21.01.2009 № 18

¹⁵⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради з питань професійної орієнтації населення» від 21.01.2009 № 28

¹⁵⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради автомобілістів та автоперевізників» від 25.02.2009 № 247

¹⁵⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування» від 02.04.2009 № 309.

¹⁵⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої комісії з питань комплексного розв'язання чорнобильських проблем» від 06.05.2009 № 440

¹⁵⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради сільських і селищних голів при Кабінеті Міністрів України» від 23.05.2009 № 495

¹⁶⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Національної ради із сталого розвитку України» від 16.09.2009 № 997

¹⁶¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Всеукраїнської студентської ради при Кабінеті Міністрів України» від 23.09.2009 № 1028

¹⁶² Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради директорів загальноосвітніх навчальних закладів при Кабінеті Міністрів України» від 05.10.2009 № 1067

¹⁶³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Урядової комісії з питань забезпечення обороноздатності та національної безпеки України» від 21.10.2009 № 1117

¹⁶⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про Міжвідомчу комісію з проведення реформування житлово-комунального господарства» від 23.12.2009 № 1378

¹⁶⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради з питань трудової міграції громадян України при Кабінеті Міністрів України» від 20.01.2010 № 42

¹⁶⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» від 24.04.2009 № 410

структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України¹⁶⁷. На нашу думку, введення даної посади та її статус були дуже суперечливими, в тому числі заважаючи на положення Закону України «Про Кабінет Міністрів України»¹⁶⁸, у якому визначено вимоги і щодо членів Кабміну, і щодо організації його роботи. Інших посадових осіб з правами члена Уряду цей Закон не передбачав (*детальніше про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики йдеться у підрозділі – «Антикорупційна політика»*).

Впродовж тижня після призначення Уряду М. Азарова було затверджено нову чисельність і склад урядових комітетів¹⁶⁹. Порівняно з Урядом Ю. Тимошенко кількість урядових комітетів було збільшено із чотирьох¹⁷⁰ до дев'яти – що становить новий «рекорд» України. Низку комітетів створено з порушенням секторального принципу (як-от Урядовий комітет з питань розвитку галузей економіки та Урядовий комітет з питань економічної політики). Також урядові комітети характеризувалися громіздкими найменуваннями (Урядовий комітет з питань національної безпеки, оборони, правоохоронної діяльності та роботи підприємств військово-промислового комплексу; Урядовий комітет з питань регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства; Урядовий комітет з питань гуманітарного, соціального та науково-інноваційного розвитку; Урядовий комітет з питань екології, молодіжної політики, спорту і туризму) та спотворювали концепцію урядових комітетів як постійних робочих органів для підготовки питань на засідання Уряду, які забезпечують його оперативну та ефективну роботу – з тим, щоб на засіданнях Уряду обговорювались лише складні і дискусійні питання.

Окремих коментарів заслуговує порівняння чисельності й складу комітетів урядів Ю. Тимошенко і М. Азарова, що також дозволяє точно встановити урядові пріоритети. Зокрема, в Уряді Ю. Тимошенко найчисельнішим був Урядовий комітет з питань економічної політики (14 посадовців), що характеризувався й дуже високим рівнем міністерського представництва (лише 3 заступники

¹⁶⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» від 28.04.2009 № 416

¹⁶⁸ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 № 279-VI

¹⁶⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад» від 17.03.2010 № 460-р

¹⁷⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про перелік урядових комітетів та їх посадовий склад» від 30.01.2008 № 195-р

міністрів). Інші комітети даного Уряду нараховували по 10 посадовців з чисельністю заступників у них від 3 до 6.

В Уряді М. Азарова до складу Комітету з питань підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу входило 14 посадовців, з яких 13 є міністрами, тож комітет більше схожий на додатковий уряд. На противагу, в деяких урядових комітетах (як-от Урядовий комітет з питань регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства, Урядовий комітет з питань аграрної політики) наявні лише по два міністри.

В будь-якому разі закономірною є схожість новоутвореної структури урядових комітетів Кабінету М. Азарова зі своїм «біло-синім» попередником. У 2007 році другий Уряд В. Януковича нараховував 7 урядових комітетів із середньою їх чисельністю 10–13 посадовців, значна кількість яких була заступниками міністрів або ж керівниками інших ЦОВВ. Як бачимо, у своїй структурі та організації діяльності Уряд М. Азарова відтворив усі підходи, що були характерні для Уряду «Антикризової коаліції».

Велике число урядових комітетів розмиває пріоритети урядової політики, а також сприяє виникненню конфліктів інтересів між віце-прем'єр-міністрами, що очолюють комітети із суміжних сфер діяльності. Було очевидно, що створення значної кількості урядових комітетів здійснювалося відповідно до числа віце-прем'єр-міністрів, а отже, при їх формуванні – до переважання особистісного чинника над функціональним.

Не випадково впродовж літа-осені 2010 року відбувались подальші зміни в структурі урядових комітетів Кабінету Міністрів М. Азарова, що також були зумовлені звільненням Віце-прем'єр-міністра В.Семиноженка, а надалі – звільненням двох віце-прем'єр-міністрів відповідно до вимог поновлених положень Конституції України. Зокрема, за розпорядженням Уряду від 28.07.2010¹⁷¹ кількість комітетів було зменшено із 9 до 7. Було ліквідовано урядові комітети з питань реформ, а також з питань гуманітарного, соціального та науково-інноваційного розвитку. Водночас було змінено назви практично всіх урядових комітетів шляхом доповнення їх назв, а отже, й розширення кола питань їх розгляду. При цьому переважна більшість доповнених сфер компетенції стосувались повноважень звільненого Віце-прем'єр-міністра В. Семиноженка.

¹⁷¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку урядових комітетів та їх посадового складу» від 28.07.2010 № 1548-р

Структура урядових комітетів станом на 30.06.2010	Структура урядових комітетів станом на 28.07.2010
Урядовий комітет з питань реформ (М. Азаров)	
Урядовий комітет з питань розвитку галузей економіки (А. Ключев)	Урядовий комітет з питань розвитку галузей економіки та науково-інноваційної політики (А. Ключев)
Урядовий комітет з питань економічної політики (С. Тігіпко)	Урядовий комітет з питань економічної політики (С. Тігіпко)
Урядовий комітет з питань національної безпеки, оборони, правоохоронної діяльності та роботи підприємств військово-промислового комплексу (В. Сівкович)	Урядовий комітет з питань правової політики , національної безпеки, оборони, правоохоронної діяльності та роботи підприємств військово-промислового комплексу (В. Сівкович)
Урядовий комітет з питань регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства (В. Тихонов)	Урядовий комітет з питань регіональної та соціальної політики , будівництва, житлово-комунального господарства і гуманітарного розвитку (В. Тихонов)
Урядовий комітет з питань аграрної політики (В. Слаута)	Урядовий комітет з питань аграрної політики та земельних відносин (В. Слаута)
Урядовий комітет з питань гуманітарного, соціального та науково-інноваційного розвитку (В. Семиноженко)	
Урядовий комітет з питань екології, молодіжної політики, спорту і туризму (Б. Колесніков)	Урядовий комітет з питань екології, молодіжної політики, культури , спорту і туризму (Б. Колесніков)
Урядовий комітет з питань підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу (Б. Колесніков)	Урядовий комітет з питань підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу (Б. Колесніков)

Наступний етап вдосконалення системи урядових комітетів, зокрема, зміни їх кількості і складу, було зумовлено переформатуванням конституційного устрою України відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 20-рп/2010 і зумовленим цим Рішенням скороченням двох посад віце-прем'єр-міністрів (В. Сівковича та В. Слаути). Найбільш важливою особливістю затвердженого восени 2010 року переліку урядових комітетів¹⁷² та їх посадового складу, вже третього за період існування Уряду М. Азарова, стало подальше зменшення числа урядових комітетів Уряду – із 7 до 4. Таким чином, порівняно зі структурою урядових комітетів від 17.03.2010, протягом літа-осені 2010 року загальна їх кількість скоротилась більш ніж удвічі, повернувшись до рівня Уряду Ю. Тимошенко. Зокрема, перестали існувати очолюваний В. Слаутою Урядовий комітет з питань аграрної політики та земельних відносин; а також Урядовий комітет з питань екології, молодіжної політики, культури, спорту і туризму та Урядовий комітет з питань підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу – обидва на чолі з Б. Колесніковим. При цьому компетенцію останніх двох фактично було передано колишньому Урядовому комітету звільненого Президентом В. Сівковича (з питань правової політики, національної безпеки, оборони, правоохоронної діяльності та роботи підприємств військово-промислового комплексу). Отже, поряд із ліквідацією «аграрного» комітету, іще три урядові комітети фактично було об'єднано в один під керівництвом віце-прем'єр-міністра Б. Колеснікова – Урядовий комітет з питань національної безпеки, правової, молодіжної політики, екології та підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу.

Ліквідація цих робочих органів Уряду М. Азарова видається виправданою з огляду на відновлення «дореформеного» правового статусу і ролі Кабінету Міністрів.

Негативом є збереження всіх заявлених раніше компетенційних проблем у системі урядових комітетів. Йдеться про збережені нині Урядовий комітет з питань розвитку галузей економіки та науково-інноваційної політики (очолюваний А. Ключевим), а також про Урядовий комітет з питань економічної політики (очолюваний С. Тігіпком). Окрім того, зберігається й проблема суперечливості поєднання якісно відмінних сфер урядової політики у рамках одного робочого органу

¹⁷² Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку урядових комітетів та їх посадового складу» від 01.11.2010 № 2071-р

Кабінету Міністрів. Зокрема, якщо ще можна зрозуміти поєднання компетенції щодо питань регіональної і соціальної політики, будівництва та ЖКГ із питаннями гуманітарного розвитку (у рамках комітету В. Тихонова), то вже цілком нелогічним видається поєднання сфер національної безпеки, правової, молодіжної політики, екології та проблеми підготовки до проведення і фінальної частини чемпіонату Європи з футболу – під керівництвом Б. Колеснікова. В останньому випадку, вочевидь, саме особа віце-прем'єр-міністра відіграла вирішальну роль у формуванні саме такого урядового комітету, тобто особистісний чинник при формуванні їх структури все ще залишається вирішальним.

Так само зберігаються зазначені раніше зауваження щодо надмірно розширеного складу комітетів. Склад урядових комітетів станом на 28.07.2010 було розширено в середньому до 12 осіб за незмінної чисельності «футбольного» урядового комітету (14 осіб без віце-прем'єра). Однак станом на листопад 2010 року їх склад було вкотре істотним чином розширено. Так, до складу «регіонального» комітету В. Тихонова разом із самим віце-прем'єром увійшло 14 осіб, у тому числі 5 міністрів. До урядового комітету А. Ключова увійшло 15 посадовців, з них 7 міністрів. Нарешті, до новоствореного комітету на чолі з Б. Колесніковим окрім самого віце-прем'єр-міністра увійшло аж 20 осіб, із них 14 міністрів, а також керівники СБУ, Держжордон-служби, Держкомтелерадіо, Нацагентства з підготовки Євро-2012 та інші посадовці.

Структура урядових комітетів станом на 28.07.2010	Структура урядових комітетів станом на 01.11.2010
Урядовий комітет з питань розвитку галузей економіки та науково-інноваційної політики (А. Ключов)	Урядовий комітет з питань розвитку галузей економіки та науково-інноваційної політики (А. Ключов)
Урядовий комітет з питань економічної політики (С. Тігіпко)	Урядовий комітет з питань економічної політики (С. Тігіпко)
Урядовий комітет з питань правової політики , національної безпеки, оборони , правоохоронної діяльності та роботи підприємств військово-промислового комплексу (В. Сівкович)	Урядовий комітет з питань національної безпеки, правової, молодіжної політики, екології та підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу (Б. Колесніков)

Урядовий комітет з питань регіональної та соціальної політики, будівництва, житлово-комунального господарства і гуманітарного розвитку (В. Тихонов)	Урядовий комітет з питань регіональної та соціальної політики, будівництва, житлово-комунального господарства і гуманітарного розвитку (В. Тихонов)
Урядовий комітет з питань аграрної політики та земельних відносин (В. Слаута)	
Урядовий комітет з питань екології, молодіжної політики, культури, спорту і туризму (Б. Колесніков)	
Урядовий комітет з питань підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу (Б. Колесніков)	

Цікавим для аналізу є також розподіл компетенції між віце-прем'єр-міністрами. Як зазначалось, характерною рисою чисельності й структури початково сформованого Уряду М. Азарова була надзвичайно велика кількість віце-прем'єр-міністрів (7 осіб). Тому набула актуальності проблема розподілу між ними повноважень, адже нечітке розмежування компетенції віце-прем'єр-міністрів закладає потенційні компетенційні конфлікти та веде до дублювання діяльності і безвідповідальності. Для прикладу, можна згадати питання адміністративної реформи, віднесене відповідно до розподілу обов'язків до компетенції щонайменше трьох урядовців: віце-прем'єр-міністра С. Тігіпка («реформування публічної адміністрації») та міністра Кабінету Міністрів А. Толстоухова («проведення адміністративної реформи») ¹⁷³, віце-прем'єр-міністра В. Тихонова («адміністративно-територіальна реформа; реформування органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на місцевому та регіональному рівні»). Такий розподіл повноважень лише підтверджував довільний характер визначення компетенції урядовців і домінуючий вплив особистісного фактору на даний процес.

Іншою проблемою великої кількості віце-прем'єр-міністрів є те, що зазвичай адекватні міністри критично сприймають існування своєї

¹⁷³ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів та Міністра Кабінету Міністрів України» від 17.03.2010 № 456-р

урядової «надбудови» у вигляді віце-прем'єр-міністра як політика з власними поглядами, ініціативами та «дорученнями». Наприклад, проблематичним було розмежування повноважень між Мін'юстом (що має формувати правову політику) та віце-прем'єр-міністром В. Сівковичем (що відповідав за «реалізацію правової політики»). В цьому сенсі виникали сумніви і щодо правомірності такої «пірамідальної» структури Уряду, адже за Законом України «Про Кабінет Міністрів України»¹⁷⁴, так само, як і за новою редакцією даного Закону – від 07.10.2010, віце-прем'єр-міністри не мають координуючих повноважень. Подібна ієрархічно-бюрократична урядова модель є життєздатною лише за активного впливу особистісного чинника та досвіду попередніх «допомога-ранчевих» Урядів.

Нарешті, грудневі рішення Президента України В. Януковича щодо оптимізації системи ЦОВВ, якими було поєднано посади віце-прем'єр-міністрів з міністерськими посадами, частково зняли проблему «дворівневого» складу Уряду.

Зміни в Секретаріаті Уряду

Протягом періоду кінця 2008–2010 рр. відбувались певні зміни у нормативному врегулюванні структури, чисельності й функціонуванні Секретаріату Кабінету Міністрів.

Так в структурі Секретаріату Уряду було спочатку утворено Координаційне бюро з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, очолене заступником Міністра Кабінету Міністрів – директором Координаційного бюро (а надалі ліквідоване новим Урядом М. Азарова). І якщо в кінці 2008 року було ліквідовано Національне агентство України з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, що мало статус ЦОВВ¹⁷⁵, то згодом – Урядом М. Азарова – воно було знову утворено. Отже, реорганізація органів і урядових структур, відповідальних за підготовку та проведення чемпіонату, не припинялась за обох урядів (Ю. Тимошенко та М. Азарова), що не могло негативним чином не відбитись на самому процесі підготовки.

¹⁷⁴ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 № 279-VI

¹⁷⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо удосконалення системи управління підготовкою та проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» від 19.11.2008 № 1021

У серпні 2009 року було затверджено Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів¹⁷⁶. Дане Положення носило узагальнюючо-систематичний характер, із його затвердженням втратила чинність низка урядових постанов, що передбачали тимчасове чи спеціалізоване регулювання питань, пов'язаних з апаратом Уряду¹⁷⁷. Будучи подібним за змістом до попередніх нормативних актів з питань Секретаріату – у визначенні статусу і основного призначення Секретаріату, нове Положення дещо змінює структуру органу, а також замість переліку функцій Секретаріату в цілому наводить деталізовані переліки функцій окремо для Міністра Кабінету Міністрів, першого заступника та заступників, а також апарату, інших служб і структурних підрозділів.

В Положенні зафіксована визначена Законом «Про Кабінет Міністрів України»¹⁷⁸ система керування Апаратом Уряду. Тобто керівником цього органу був визначений Міністр Кабінету Міністрів. Наприкінці періоду перебування при владі Уряду Ю. Тимошенко уточнено окремі повноваження Першого заступника та заступника Міністра Кабінету Міністрів згідно з розподілом обов'язків – щодо структурних підрозділів та їх персоналу. Керівники структурних підрозділів отримали повноваження вносити Міністрові Кабінету Міністрів за погодженням відповідно з його першим заступником і заступниками пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади працівників підрозділу, а також заохочення цих працівників або застосування до них у разі потреби заходів дисциплінарної відповідальності¹⁷⁹.

Отже, Урядом Ю. Тимошенко було нормативно збережено сумнівну з точки зору ефективного урядування практику щодо очолювання Секретаріату Уряду політиком. Водночас з Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» та пов'язаних кадрових рішень фактично

¹⁷⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України» від 12.08.2009 № 850

¹⁷⁷ Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Тимчасового положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України та Тимчасового положення про Службу Прем'єр-міністра України» від 06.05.2000 № 761; «Про затвердження Положення про Службу Першого віце-прем'єр-міністра України, Віце-прем'єр-міністра України» від 29.05.2001 № 594; «Про Апарат Прем'єр-міністра України» від 11.10.2006 № 1451 та «Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 3.12.2008 № 1038

¹⁷⁸ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 № 279-VI

¹⁷⁹ Постанова Кабінету Міністрів «Про внесення змін до Положення про Секретаріат» від 24.02.2010 № 166.

випливала ліквідація посади Міністра Кабінету Міністрів України¹⁸⁰, що, на нашу думку, можна вітати. Проте в цій частині ще вимагаються зміни до Закону «Про Кабінет Міністрів України» та, очевидно, нове регулювання у законодавстві про державну службу.

Протягом першого місяця функціонування Уряду М. Азарова в структурі Секретаріату було утворено Департамент інформації та масових комунікацій (замість ліквідованого Управління у зв'язках із засобами масової інформації Секретаріату)¹⁸¹, Управління політики у правоохоронній сфері та забезпечення правосуддя (замість Управління з питань діяльності органів юстиції та правоохоронних органів)¹⁸². Інші зміни були пов'язані з ідеологією та пріоритетами діяльності Уряду. Так, з огляду на заявлену позаблоковість України, в структурі Секретаріату Уряду утворено Бюро європейської інтеграції – на зміну Координаційному бюро європейської та євроатлантичної інтеграції¹⁸³, а на час здійснення заходів щодо підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу було знову утворено відповідне Управління (додатково до нового ЦОВВ – Нацагенства з Євро-2012) замість ліквідованого Координаційного бюро з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу¹⁸⁴ (про що вже йшлося).

Окрім того, в межах граничної чисельності працівників Секретаріату було введено посаду Представника Кабінету Міністрів у Київській міській раді та Київській міській державній адміністрації¹⁸⁵.

Всі ці структурні підрозділи, за винятком останнього, відображено в новій структурі Секретаріату, відповідно до якої Секретаріат включає в себе 39 підрозділів і трьох представників Уряду: в Парламенті, КСУ та при Київській міській раді і Київській міській державній адміністрації.

¹⁸⁰ Також згідно з Указом Президента України «Про звільнення А. Толстоухова з посади Міністра Кабінету Міністрів України» від 09.12.2010 № 1101/2010

¹⁸¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про зміни в структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 17.03.2010 № 270

¹⁸² Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 24.03.2010 № 279

¹⁸³ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 31.03.2010 № 286

¹⁸⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо удосконалення системи управління підготовкою та проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» від 07.04.2010 № 298

¹⁸⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про Представника Кабінету Міністрів України у Київській міській раді та Київській міській державній адміністрації» від 07.04.2010 № 294

Негайно ж після створення нового Уряду М. Азарова було змінено чисельність патронатних служб керівництва: зменшено чисельність цих служб щодо Прем'єр-міністра (з 80 до 65), збільшено чисельність посад патронатної служби віце-прем'єр-міністрів (з 69 до 82, щоправда таке збільшення було відносним, адже і кількість віце-прем'єр-міністрів тоді зросла)¹⁸⁶.

В силу політичних обставин мали місце реорганізаційні зміни у кількості і назвах посад заступників Міністра Кабінету Міністрів. Так, спочатку одну посаду заступника Міністра Кабінету Міністрів було скасовано, а посаду заступника Міністра Кабінету Міністрів – начальника Управління правового забезпечення Секретаріату Уряду було перетворено на «звичайну» посаду заступника¹⁸⁷. Так само замість іншої звичайної посади заступника введено посаду заступника Міністра Кабінету Міністрів – Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики (а по суті, просто дещо реорганізовано дану посаду)¹⁸⁸. Посаду звичайного заступника Міністра Кабінету Міністрів введено теж замість посади заступника Міністра Кабінету Міністрів – начальника Управління з питань діяльності органів юстиції та правоохоронних органів Секретаріату Кабінету Міністрів¹⁸⁹. Загалом Міністрові Кабінету було дозволено мати аж сім заступників, що на-вряд чи було економічно виправданим рішенням, а в умовах України подібне явище потенційно посилювало політичну складову в системі державного управління.

Також, як вже зазначалося, Урядом М. Азарова відновлено посаду представника Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України¹⁹⁰. Зазначений механізм взаємодії Уряду з Парламентом не новий: аналогічна посада існувала як при першому, так і при другому прем'єрстві В. Януковича. Запровадження посади представника Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України видається

¹⁸⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 11.03.2010 № 266; Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 07.06.2010 № 398.

¹⁸⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заступників Міністра Кабінету Міністрів України» від 12.03.2010 № 402-р

¹⁸⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення посади заступника Міністра Кабінету Міністрів України – Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» від 17.03.2010 № 452-р

¹⁸⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 24.03.2010 № 279

¹⁹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про Представника Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України» від 19.04.2010 № 316

нелогічним, адже фактично кожен із членів Кабміну обіймає політичну посаду та повинен виступати в ролі представника Уряду перед парламентом з питань його компетенції. Тому запровадження в межах Уряду спеціальної посади універсального його представника перед Парламентом може лише викривити процес взаємодії названих органів, адже одна особа не може бути компетентною в усіх завданнях та питаннях компетенції Уряду.

Водночас надалі дану суперечливу (на предмет її доцільності) посаду в Уряді було ліквідовано разом із посадами постійного представника Кабінету Міністрів у Конституційному Суді, а також представника Кабінету Міністрів у Київській міській раді та Київській міській державній адміністрації. Дані «представницькі» посади із повноваженнями щодо забезпечення взаємодії Уряду з іншими органами державної влади було ліквідовано постановою Уряду у рамках зміни структури Секретаріату Кабінету Міністрів¹⁹¹. З огляду на висловлену вище критику, ліквідація зазначених суто «представницьких» посад є явищем позитивним. Цією ж постановою назагал було затверджено таку структуру Секретаріату Кабінету Міністрів:

Керівництво Секретаріату Кабінету Міністрів України;

Апарат Прем'єр-міністра України;

Департамент фахової експертизи;

Департамент юридичного забезпечення;

Департамент інформації та комунікацій з громадськістю;

Департамент кадрового забезпечення;

Департамент забезпечення взаємодії з Верховною Радою України та регіонами;

Департамент зовнішньоекономічних зв'язків та двосторонніх комісій;

Департамент європейської інтеграції;

Департамент забезпечення документообігу, контролю та роботи із зверненнями громадян;

Господарсько-фінансовий департамент;

Управління бухгалтерського обліку, фінансів та звітності;

Управління забезпечення протокольних заходів;

Управління експертизи соціально-трудових відносин;

Режимно-секретне управління;

¹⁹¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 20.12.2010 № 1151

Управління експертизи дотримання регламентних норм та організації засідань Кабінету Міністрів України.

Відповідно до анонсованої владою у грудні 2010 року політики зі скорочення чисельності посадовців в органах влади і, зокрема, на виконання Указу Президента від 9 грудня 2010 року № 1085, на першому засіданні оновленого складу Уряду було прийнято рішення скоротити штатну чисельність працівників Секретаріату Кабінету Міністрів на 50 відсотків¹⁹².

Регламент Уряду

Як відомо, ст. 3 та ст. 4 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»¹⁹³ у контексті встановлення правових засад діяльності Уряду передбачає затвердження Урядом регламентарного акту щодо власної діяльності. Відповідно до Закону даний акт повинен визначати лише питання процедурного і аж ніяк не компетенційно-функціонального характеру. Разом із тим, прийнятий у розпал політичної кризи й президентсько-урядового протистояння (кульмінацією якого став розпуск Президентом Парламенту), цей підзаконний акт окрім питань правового статусу Уряду розширював також його компетенцію законодавчо невизначеними функціями, зокрема, щодо доручень Прем'єр-міністра іншим членам Уряду та органам виконавчої влади, а також окремих доручень Уряду органам виконавчої влади та Раді Міністрів АРК¹⁹⁴. В умовах посилення протистояння між Президентом В. Ющенком та Прем'єр-міністром Ю. Тимошенко, виникла потреба юридичної оцінки конституційності зазначених норм. Саме тому Указом Президента було зупинено низку норм Регламенту¹⁹⁵. Ці норми стосувались правомочності Прем'єр-міністра надавати доручення, обов'язкові для виконання урядовцями та органами виконавчої влади, а також функції Уряду – приймати рішення про надання окремих доручень органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим. Відповідно до аргументації Президента, названі положення Регламенту не відповідають конституційно встановленому статусу Уряду як колегіального органу, уповноваженого видавати лише обов'язкові для виконання постанови і розпорядження, але не «доручення».

¹⁹² Постанова Кабінету Міністрів України «Про скорочення штатної чисельності працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 10.12.2010 № 1124

¹⁹³ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 № 279-VI

¹⁹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18.07.2007 № 950

¹⁹⁵ Указ Президента України «Про зупинення дії деяких положень Постанови Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950» від 08.05.2009 № 297/2009

Наділивши урядовим, а не законодавчим актом Прем'єр-міністра повноваженнями надавати одноособові доручення, а Уряд – повноваженням надавати протокольні доручення, Кабінет Міністрів, на думку Президента, порушив Конституцію України¹⁹⁶.

Разом із тим, з огляду на прийняття Урядом Ю. Тимошенко нової редакції Регламенту¹⁹⁷, КСУ із формально-юридичних підстав (до повноважень КСУ належить вирішення питань про відповідність Конституції лише чинних нормативно-правових актів) припинив провадження в справі¹⁹⁸.

У контексті прийнятої Урядом Ю. Тимошенко нової редакції Регламенту була показовою заміна преамбули до Регламенту, в якій висвітлюється його призначення. Так, абстрактне формулювання, за яким Регламент «встановлює порядок організації діяльності Кабінету Міністрів..., пов'язаної з виконанням його повноважень», було замінено на узгоджене із законодавчими приписами «встановлює порядок проведення засідань Кабінету Міністрів, ...підготовки та прийняття рішень, визначає інші процедурні питання його діяльності».

У новій редакції розділу 2 Регламенту відсутній самостійний параграф з повноважень Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів щодо спрямування, координації і контролю органів виконавчої влади. Так, усунуто норми щодо доручень Прем'єр-міністра, обов'язкових для виконання іншими членами Уряду та органами і посадовцями виконавчої влади. У розділі 3 Регламенту виключено параграф про окремі доручення з боку Уряду центральним та місцевим органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим¹⁹⁹. Також заслуговує на підтримку вилучення з Регламенту низки параграфів щодо прийняття розпоряджень Уряду шляхом опитування його членів.

Разом із тим, переважну більшість положень Регламенту від 2007 року було збережено у новій його редакції від 2009 року. Так, без жодних змін було відтворено норми розділу 1, присвяченого правовому статусові Уряду і засадам його роботи. На загал відтворено в новій

¹⁹⁶ Конституційне подання Президента України п0015100-09 від 08.05.2009

¹⁹⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України» від 08.07.2009 № 712

¹⁹⁸ Ухвала Конституційного Суду України про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Регламенту Кабінету Міністрів України від 10.09.2009 № 50-уп/2009

¹⁹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України» від 8.07.2009 № 712

редакції і норми розділу 2 Регламенту стосовно організаційних засад його функціонування. Істотним винятком є заміна в підпункті 2 пункту 2 параграфа 8 Регламенту (здійснення повноважень членами Уряду) функції спрямування, контролю та координації членів Уряду суто функцією координації, а також усунення припису про необхідність для коаліції пропонувати кандидатури членів Уряду, подання про призначення яких має бути внесено Урядом на розгляд Парламенту. Віцепрем'єр-міністрів позбавлено функції подавати пропозиції Прем'єр-міністрові щодо утворення, реорганізації, ліквідації ЦОВВ, призначення на посаду та звільнення з посади керівників, перших заступників і заступників керівників ЦОВВ. Дану функцію залишено лише за міністрами – стосовно яких уточнено функцію подавати пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації урядових органів у системі міністерства та подання про призначення на посаду та звільнення з посади їх керівників.

Урядом М. Азарова до Регламенту було внесено низку змін. Як вже зазначалось, було санкціоновано можливість проведення засідань Уряду в зменшеному складі²⁰⁰ – в умовах надзвичайних ситуацій *та в інших невідкладних випадках*. Виникають сумніви щодо законності подібної урядової постанови, якою фактично в обхід Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (у тому числі й його тогочасної редакції), та й всупереч Конституції, визначається організація і діяльність органу виконавчої влади і тим більше «диференціюються» у статусі члени Кабміну.

Значущими є доповнення пункту 5 параграфа 43 Регламенту²⁰¹, що ускладнюють процедуру розробки актів Кабінету Міністрів, поставивши розробку урядових актів з фінансових питань у залежність від додаткового органу влади. Відповідно до змін, головний розробник акта щодо використання бюджетних коштів, інших фінансових ресурсів держави та державного майна – зобов'язаний відтепер не лише погодити його проект з усіма заінтересованими органами, з Мінфіном та Мінекономіки, але й погодити його з ГоловКРУ.

Відповідно до специфіки нормотворчості Уряду також можна зробити висновки про пріоритети його діяльності. Так, згідно зі змінами, внесеними до Регламенту Кабінету Міністрів України в середині червня 2010 року, проект акта з питань підготовки і проведення в Україні

²⁰⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України» від 17.03.2010 № 267

²⁰¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про доповнення пункту 5 параграфа 43 Регламенту Кабінету Міністрів України» від 28.04.2010 № 326

фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу повинен погоджуватись заінтересованими органами невідкладно, але не довше двох днів²⁰². Отже, суттєво прискорено строк погодження проекту акта Кабінету Міністрів заінтересованими органами задля оперативності прийняття рішень (за звичайних умов строки визначаються головним розробником, виходячи із складності та обсягу проекту).

Нова редакція Закону про Кабінет Міністрів: нові тенденції в організації влади та у законотворенні

7 жовтня – за три дні від внесення до остаточного схвалення – був прийнятий Закон «Про Кабінет Міністрів України» у новій редакції.

У своєму «епохальному» рішенні від 30 вересня 2010 року КСУ поклав на органи державної влади *«обов'язок щодо невідкладного виконання цього Рішення стосовно приведення нормативно-правових актів у відповідність із Конституцією України від 28 червня 1996 року в редакції, що існувала до внесення до неї змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV»*. Начебто саме на виконання цього обов'язку Верховна Рада прийняла Закон. Однак чомусь значний пріоритет у цій вказівці КСУ був наданий «невідкладному виконанню» і якимось зовсім недбало парламентарі поставились до «приведення у відповідність із Конституцією».

На нашу думку, під «невідкладним виконанням» мається на увазі виконання без зволікання, у максимально короткі строки, але однозначно з обов'язком дотримання встановленої процедури. Але народні депутати вирішили в цій частині виконати «і перевиконати» вказівку Конституційного Суду ціною численних порушень законодавчої процедури. Прийняття Закону 7 жовтня, мабуть, можна вважати найповнішою колекцією процедурних порушень, допущених при розгляді одного питання.

Так, законопроект не пройшов обов'язкову процедуру двох читань, народні депутати були позбавлені права внести альтернативний законопроект та поправки до нього, не було висновків тимчасової спеціальної комісії, яка розглядала законопроект, та комітетів, які відповідно до Регламенту обов'язково повинні бути, а також висновків науково-експертного та юридичного управлінь. У процесі доповіді щодо законопроекту та відповідей на питання доповідачем усно вносились поправки, які окремо не голосувались народними депутатами,

²⁰² Постанова Кабінету Міністрів України «Про доповнення параграфа 49 Регламенту Кабінету Міністрів України» від 16.06.2010 № 512

а прикінцеві та перехідні положення до Закону в такому ж усному порядку були виділені в окремий законопроект.

Півторагодинний розгляд цього надважливого для держави питання закінчився голосуванням за два закони, зміст і навіть назва яких не були зрозумілими і відомими не лише тим, хто слідкував за процесом розгляду, а й самим народним депутатам. Таким чином, склалась безпрецедентна ситуація, коли остаточний зміст прийнятих законів залишався невідомим аж до моменту їх опублікування.

Таке голосування продемонструвало байдужість депутатів з проурядової більшості до змісту законів і орієнтованість при голосуванні лише на волю Президента та Уряду щодо цих актів. Фактично, голосування відбулось «для галочки», остаточні тексти законів «Про Кабінет Міністрів України» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України» (таку назву пізніше отримав другий закон) формувались вже після голосування і в багатьох принципово важливих моментах різнилися від тексту проголосованих у залі Верховної Ради законопроектів навіть з урахуванням «усних поправок доповідача».

Варто зазначити, що за новітньою практикою КСУ такі процедурні порушення можуть стати підставою для скасування цього Закону, однак, як видається, лише за наявності політичного замовлення на це від влади.

Закон був прийнятий у формі нової редакції, хоча насправді, порівняно із Законом «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року, змін зазнали лише окремі статті, насамперед, ті, що регулюють формування Кабінету Міністрів, його повноваження та відносини з Президентом. Очевидно, через поспішність у підготовці законопроекту його автори скористалися найпростішою тактикою. Але, власне, збереження структури та більшості тексту попередньої редакції Закону стало чи не єдиним позитивом цього законодавчого рішення. Варто нагадати, що той Закон став результатом майже 12-річної боротьби за відповідне стандартам належного урядування правове регулювання статусу Уряду і був схвально оцінений багатьма українськими та зарубіжними експертами.

Зрозуміло, що відповідно до положень нової (точніше, старої) Конституції, в законі про Кабінет Міністрів змінили порядок формування Уряду. Тепер Прем'єр-міністра призначає Президент за згодою Верховної Ради, Прем'єр-міністр формує склад Уряду і подає його Президенту для призначення.

Внесений до Верховної Ради законопроект передбачав, що ново-сформований Уряд набуває повноважень після складення присяги перед Президентом. Проте тимчасова спеціальна комісія, мабуть, через глибокі сумніви у здатності урядовців дотриматися присяги, вирішила, що складати присягу українському народу членам Уряду недоцільно. Голова комісії і перший заступник голови Верховної Ради Адам Мартинюк під час доповіді заявив, що статтю про присягу потрібно *«забрати, бо вона, ну, не має, так би мовити, вибачте за таке слово, право на життя»*. Такий «переконливий» аргумент доповідача став «усною поправкою», і в результаті Закон передбачає, що Прем'єр-міністр та інші члени Кабінету Міністрів набувають повноважень з моменту видання указу Президента про їх призначення.

Інститут присяги членів уряду властивий усім демократичним державам, і його скасування в Україні свідчить про рух у бік зменшення відповідальності влади перед народом. Крім того, встановлене Законом регулювання породжує ряд проблем, пов'язаних із визначенням моменту початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів. Якщо керуватись Законом буквально, то виходить, що новопризначений Прем'єр-міністр повинен очолити попередній склад Кабінету Міністрів. Закон не встановлює порядку зміни урядів як колегіальних органів.

Початком роботи новосформованого Кабінету Міністрів якраз мав би бути момент складення присяги його членами. Закріплюючи таке положення, слід врахувати те, що відповідно до Конституції подання Президенту про призначення членів нового Кабінету Міністрів має вносити Прем'єр-міністр. Тобто особа стає Прем'єр-міністром з моменту призначення Президентом. Однак такий Прем'єр-міністр повинен мати повноваження лише вчиняти дії, необхідні для формування складу Кабінету Міністрів, усіх інших повноважень він набуває після набуття повноважень новосформованим складом Уряду після складення присяги. Саме такий підхід закріплювала стаття 10 попередньої редакції Закону, яку замість того, щоб адаптувати до нових конституційних норм, просто виключили.

Ще одним недоліком у регулюванні порядку формування Кабінету Міністрів є відсутність строків подання Президентом Парламенту кандидатури на посаду Прем'єр-міністра. Це може звести нанівець право Верховної Ради оголошувати вотум недовіри Уряду. Оскільки після цього останній, будучи у відставці, продовжуватиме виконувати повноваження в повному обсязі (але не довше ніж 60 днів), а Президент може як завгодно довго «шукати» кандидатуру нового Прем'єра. При

цьому Закон взагалі не дає відповіді на питання, що буде, якщо Президент не знайде кандидатуру за 60 днів.

У новій редакції Закону порівняно із попередньою значно відредаговано зміст статті про Програму діяльності Кабінету Міністрів. Закон не визначає, коли Урядом подається Програма для затвердження Парламентом, не зазначено, що Програму готує новосформований Уряд на весь період своїх повноважень. Таким чином, ми знову можемо стати свідками юридичних маніпуляцій із підготовки одним Урядом кількох програм і вимоги про імунітет від парламентської недовіри протягом року після схвалення Верховною Радою кожної з них. Подібний прецедент уже мав місце у 2004 році з Урядом В. Януковича.

Крім того, в Законі зазначено, що Програма діяльності Кабінету Міністрів «базується на передвиборній програмі Президента». Це неконституційно і нелогічно, оскільки за час каденції одного Президента може змінюватися кілька урядів, і всі вони в такому разі будуть змушені продовжувати виконувати положення передвиборної Програми, які вже можуть бути давно виконані. З іншого боку, постає питання, для чого тоді громадянам обирати Парламент, якщо виборчі програми депутатських фракцій, в тому числі із проурядової більшості, Уряду пропонується фактично ігнорувати.

Дивно регулюється порядок звільнення членів Уряду. Президент отримує право звільняти їх не тільки за поданням Прем'єр-міністра, а й за власним бажанням, тобто в обхід, а може, й без відома Прем'єра.

Цілий ряд норм Закону спрямовано на послаблення Уряду як колегіального органу влади, тобто применшення впливу міністрів. Так, всупереч логіці балансу повноважень і відповідальності міністри зовсім усунуті від вирішення питань щодо створення центральних органів виконавчої влади, відмінних від міністерств, призначення їх керівників та заступників керівників (при тому, що саме міністрам належить спрямовувати і координувати їхню діяльність) і навіть від добору кандидатур на посади своїх заступників. Єдиним міністром, якому надано право вносити Прем'єр-міністру пропозиції щодо кандидатур на посаду своїх заступників, був визначений Міністр Кабінету Міністрів України.

Новим Законом Уряд також було усунено від добору кандидатур на посади голів місцевих державних адміністрацій. Підготовку подань Президенту з цього та названих вище питань тепер належить вирішувати Прем'єр-міністру без винесення на розгляд Кабінету Міністрів. Проте такий підхід суперечить прямій нормі Конституції, яка регулює дане питання. Зокрема, стаття 118 Конституції, яка, до речі,

не зазнавала змін і в 2004 році, чітко передбачає, що голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, а не Прем'єр-міністра, як встановив Закон. Більше того, «приведений у відповідність із Конституцією» Закон «Про місцеві державні адміністрації» також всупереч Конституції не лише передбачає, що подання Президенту вносить Прем'єр-Міністр (а не Кабінет Міністрів), але ще й встановлює, що Президент може доручити Прем'єр-міністрові внести подання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури. Тобто Уряд повністю усувається від процесу призначення голів місцевих державних адміністрацій, а роль Прем'єр-міністра зводиться до формального внесення угідної Президенту кандидатури.

На цьому перелік нових положень Закону, прийнятих на виконання вказівки КСУ про «приведення у відповідність із Конституцією», які однак прямо суперечать Конституції, не закінчується.

Закон наділяє Президента повноваженнями, які не передбачені Конституцією. Так саме Президента чомусь наділили правом призначати заступників міністрів та заступників керівників інших ЦОВВ, позбавивши цього права Кабінет Міністрів. Президент за Конституцією не має такого повноваження, а відповідно до Конституції та за неодноразовими вказівками КСУ він має виконувати лише ті повноваження, які визначені Основним Законом.

Стаття 25 Закону встановлює, що «Кабінет Міністрів України ...забезпечує виконання виданих Президентом України актів, *наданих Президентом України доручень* (виділено авторами Доповіді), реалізацію програм Президента України». Слід нагадати, що доручення Президента Уряду – не тільки відверто неконституційний, а й надзвичайно деструктивний і корупційогенний інструмент. Хоча б тому, що член Уряду ніколи не має можливості перевірити, чи дійсно доручення виражає волю Президента, чи лише якогось клерка з його адміністрації.

Положення про доручення Президента Уряду містились у кількох статтях законопроекту і під час його розгляду 7 жовтня не один народний депутат наголосив на необхідності вилучення цих положень через їх неконституційність. В результаті було погоджено, що Закон ставиться на голосування з урахуванням того, що положення про доручення Президента будуть з нього вилучені. Після опублікування Закону виявилось, що такі положення дійсно були вилучені з усіх статей, крім

одної – цитованої статті 25, яка є ключовою серед усіх, де згадувались доручення. Важко відповісти на питання, хто ухвалив цю норму Закону, але однозначно можна ствердити, що це зробив не законодавчий орган, який єдиний в державі уповноважений приймати законодавчі норми. Верховна Рада не голосувала за цю норму, однак ця норма залишилася, і гарант Конституції не втомлюється на її підставі давати доручення Уряду.

Передбачений Конституцією інститут контрасигнації Законом взагалі спотворено. Віднині у Законі передбачено, що Прем'єр-міністр і міністр, відповідальний за акт Президента України та за його виконання, «зобов'язані (виділено авторами Доповіді) скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення». Таким чином, контрасигнація, яка є одним із найважливіших елементів у конституційному механізмі стримування і противаг, із прийняттям Закону перетворюється у формальне безвідмовне підписування урядовцями указів Президента, якого б змісту вони не були.

Зазначені аспекти нового регулювання відносин Кабінету Міністрів із Президентом дозволяють зробити висновок, що з прийняттям Закону Кабінет Міністрів перестає бути самостійним суб'єктом вироблення політики та вищим органом виконавчої влади, а перетворюється на такий собі дорадчий орган, покликаний забезпечити повсюдне та беззастережне виконання вказівок Президента.

Крім нової редакції закону про Кабінет Міністрів автори законодавчої ініціативи підготували поправки до 32 законів України щодо статусу різних органів влади. Як зазначалось, ці поправки були прийняті окремим Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України». Далеко не всі внесені зміни впливали із обов'язку приведення законів у відповідність із Конституцією, проте всі були спрямовані на розширення повноважень Президента. Якщо оцінювати загалом, то більшість із цих законів точніше відповідали б Конституції, якщо б їх залишили незмінними, ніж зараз, після їх так званого «приведення у відповідність із Конституцією».

Для прикладу, із внесеними 7 жовтня змінами до Закону «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» Президенту надано право одноособово звільняти голову та членів Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Закони «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про правовий режим воєнного стану»,

«Основи законодавства України про охорону здоров'я» після внесення до них змін передбачають, що Положення про Міністерство оборони та Положення про Міністерство охорони здоров'я затверджуються замість Кабінету Міністрів Президентом. Згідно із «приведеним у відповідність із Конституцією» Законом «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» визначати орган, який здійснюватиме державне управління у сфері використання ядерної енергії, буде не Кабінет Міністрів, а знову ж таки, Президент. Тобто Президенту надано додаткові установчі та кадрові повноваження щодо «державних колегіальних органів» та низки органів виконавчої влади.

Можна назвати ще не один такий приклад явних неконституційних норм, спрямованих на значне посилення ролі Президента у владному механізмі, які з'явилися у законах після внесення до них змін 7 жовтня.

Більше того, Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України» десь у проміжку між його прийняттям Верховною Радою та опублікуванням зазнав істотних змін, хоча в правових рамках це є неможливим. Так, для прикладу народні депутати голосували за те, щоб Прем'єр-міністр вніс подання Президенту про призначення *перших* (виділено авторами Доповіді) заступників і заступників голови Антимонопольного комітету на підставі пропозицій голови Антимонопольного комітету. Однак хтось усунув голову Антимонопольного комітету від процедури призначення його заступників, незважаючи на волевиявлення законодавця. Десь на шляху Закону від Верховної Ради до опублікування заступники керівника Адміністрації Президента з другої категорії державних службовців перетворились на першу. Знову ж таки, цей перелік прикладів нелегального законотворення можна продовжувати й далі.

Аналіз змісту Закону «Про Кабінет Міністрів України», його прикінцевих та перехідних положень, які стали Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України», та процедури їх ухвалення підводить до тривожних висновків. Влада не зважає на Конституцію, в якій редакції вона б не була, і наполегливо вибудовує президентське правління шляхом неправової узурпації повноважень. Парламент же з єдиного законодавчого органу перетворився на місце інсценізації голосування представниками народу.

Зміни в органах виконавчої влади центрального рівня

Зміни в системі центральних органів виконавчої влади та урядових органах

Протягом кінця 2008 – початку 2010 рр. Уряд Ю. Тимошенко не був надмірно активним в реформуванні існуючих ЦОВВ та урядових органів. Хоча, все ж, було утворено і нові ЦОВВ та урядові органи, затверджено положення про ці органи тощо.

Так, взимку 2009 року утворено Національне агентство України з іноземних інвестицій та розвитку (Укрзовнішінвест)²⁰³ як ЦОВВ із забезпечення державної політики у сфері сприяння іноземному інвестуванню національної економіки. Мабуть, досить суперечливе рішення, особливо якщо зважити, що це вже був період фінансово-економічної кризи. Тоді ж було затверджено Положення про даний ЦОВВ, а також положення про низку інших ЦОВВ, зокрема, Державну судову адміністрацію України²⁰⁴, Державний департамент України з питань виконання покарань²⁰⁵, Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України²⁰⁶. На початку 2010 року Урядом було внесено несуттєві зміни до низки інших положень про ЦОВВ (передусім, щодо включення до складу колегій Голодержслужби і Міністерства аграрної політики України²⁰⁷ представників всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування).

У процесі інших змін відбувалося нормативне коригування структури тих чи інших міністерств. Постановою Уряду зі змінами до положень про Міністерство з питань ЖКГ України та про Державну житлово-комунальну інспекцію було визначено ієрархію посад, структуру, порядок призначення і звільнення керівних посадових осіб у сфері ЖКГ, зокрема: Головного державного інспектора України з контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства, на-

²⁰³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Національного агентства України з іноземних інвестицій та розвитку» від 28.01.2009 № 48

²⁰⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України» від 14.01.2009 № 14

²⁰⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань» від 10.06.2009 № 587

²⁰⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України» від 03.02.2010 № 157

²⁰⁷ Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до пункту 11 Положення про Головне управління державної служби України» від 11.02.2010 № 114 та «Про внесення зміни до пункту 9 Положення про Міністерство аграрної політики України» від 17.02.2010 № 133

чальника Держжитлокомунінспекції (як першого заступника даного інспектора) та його заступників²⁰⁸.

Постановами Уряду уточнювались і розширялись функції ЦОВВ²⁰⁹, в тому числі Міністерству регіонального розвитку та будівництва делеговано повноваження щодо стандартизації у галузі будівництва і промисловості будівельних матеріалів²¹⁰. До положень про ЦОВВ вносились й інші численні зміни та уточнення.

Президент України В. Ющенко традиційно для періоду 2009 – початку 2010 рр. видав Указ, яким зупинив дію низки постанов Уряду Ю. Тимошенко стосовно Державної міграційної служби, утвореної Урядом Ю. Тимошенко²¹¹ як ЦОВВ²¹². У даному випадку президентська аргументація стосувалась того, що Уряд своїми постановами вирішив питання щодо зміни обсягу функцій Міністерства внутрішніх справ, пов'язаних із протидією незаконній міграції, зміни загальної структури чисельності міністерства, що відповідно до Конституції належить до відання Парламенту і має визначатись винятково законами України. Ця справа стала одним з небагатьох прецедентів часткового визнання Конституційним Судом України урядових змін неконституційними²¹³. При цьому Суд визнав відповідним Конституції сам факт створення Урядом Державної міграційної служби як ЦОВВ та урядове врегулю-

²⁰⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про Міністерство з питань житлово-комунального господарства України та Положення про Державну житлово-комунальну інспекцію» від 28.01.2009 № 68

²⁰⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації виконання завдань особовим складом Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації» від 17.02.2010 № 136; Постанова Кабінету Міністрів України «Про підвищення ефективності функціонування системи пошуку і рятування на морі» від 05.03.2009 № 178; Постанова Кабінету Міністрів України від 10.03.2010 № 255 «Про доповнення додатка до постанови Кабінету Міністрів України від 21 травня 2008 року № 483»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про доповнення пункту 4 Положення про Міністерство культури і туризму України» від 11.02.2010 № 121

²¹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 2003 року № 56» від 07.10.2009 № 1050

²¹¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної міграційної служби України» від 24.06.2009 № 643

²¹² Указ Президента України «Про зупинення дії деяких положень постанов Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 750, від 29 липня 2009 року № 807 та № 810, розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 року № 958-р» від 27.08.2009 № 675

²¹³ Інші прецеденти такого визнання неконституційності нормотворчості Уряду Ю. Тимошенко: Рішення Конституційного Суду від 9.10.2008 № 22-рп/2008; від 11.11.2008 № 25-рп/2008 (справа про земельні аукціони); від 23.06.2009 № 15-рп/2009 (справа про тимчасову надбавку до діючих ставок ввізного мита) тощо

вання питання фінансування МВС і зміну його внутрішньої структури. Та, на думку Суду, Уряд, поклавши оспорюваними постановами на Державну міграційну службу функцію оформлення і видачі паспортних та інших документів, наділивши її іншими відповідними повноваженнями, які до ухвалення цих постанов були закріплені за Міністерством внутрішніх справ України, вийшов за межі своєї компетенції. З огляду на це, відповідні положення було визнано такими, що не відповідають Конституції²¹⁴. Разом з тим, надалі Уряд Ю. Тимошенко продовжив цілеспрямовану діяльність із розширення функцій Державної міграційної служби. Так, одразу ж після отримання рішення КСУ про неконституційність положення постанови щодо «визначення основним завданням Державної міграційної служби України організації роботи з видачі громадянам України, які постійно проживають в Україні, паспортних та інших документів, що посвідчують особу» Уряд Ю. Тимошенко вдався до практики щодо повторного відображення визнаного неконституційним положення у формально новому акті. Так, втратила чинність²¹⁵ постанова Кабінету Міністрів від 30.07.2008 № 692 «Деякі питання державного управління у сфері міграційної політики», що покладала на Міністерство внутрішніх справ виконання завдань з реалізації державної політики у сфері міграції. Надалі Урядом Ю. Тимошенко прийнято постанову, за якою на Державну міграційну службу покладено функції з видачі паспорта громадянина України, свідоцтва про належність до громадянства України, тимчасового посвідчення громадянина України та проїзного документа дитини²¹⁶. Іншими змінами на Державну міграційну службу було покладено функції з реєстрації місця проживання і перебування фізичних осіб в Україні²¹⁷. Після приходу до влади В. Януковича Державну міграційну служ-

²¹⁴ Рішення Конституційного Суду від 17.02.2010 № 6-рп/2010 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанов Кабінету Міністрів України «Питання Державної міграційної служби України», «Деякі питання організації діяльності Державної міграційної служби», «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання переведення системи реєстраційного обліку фізичних осіб з паперових на електронні носії»

²¹⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 30 липня 2008 року № 692» від 19.02.2009 № 115

²¹⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації державної політики з питань громадянства» від 24.02.2010 № 188

²¹⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення виконання функцій з реєстрації фізичних осіб» від 24.02.2010 № 190

бу було ліквідовано Урядом М. Азарова²¹⁸ та припинено ліквідацію Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб як урядового органу²¹⁹.

Забігаючи дещо наперед, варто відзначити, що Кабінет М. Азарова вживав також заходів із коригування деяких інших ініціатив свого попередника. Характерною в даному сенсі є ситуація навколо Державної інспекції з контролю якості лікарських засобів (Держлікінспекції). Дію постанов про ліквідацію Державної служби лікарських засобів і виробів медичного призначення (урядовий орган державного управління у складі МОЗ)²²⁰ та створення Держлікінспекції як ЦОВВ²²¹ було зупинено Указом Президента України від 03.12.2008 № 1139/2008²²². Натомість Уряд Ю. Тимошенко розгорнув діяльність щодо подальшого уточнення та доповнення функцій Держлікінспекції²²³. Затверджено новий «Порядок здійснення державного контролю якості лікарських засобів, що ввозяться в Україну», відповідно до якого державний контроль щодо імпортованих лікарських засобів здійснюють Держлікінспекція з підпорядкованими їй державними інспекціями²²⁴. Держлікінспекцію як ЦОВВ ліквідовано було вже новосформованим Урядом М. Азарова, який постановив реорганізувати ЦОВВ й фактично відновити Державну інспекцію з контролю якості лікарських засобів Міністерства охорони здоров'я України²²⁵. Але у грудні 2010 року цей статус Інспекції знову зазнав змін²²⁶.

²¹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання державного управління у сфері міграції» від 07.07.2010 № 559

²¹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб» від 14.06.2002 № 844

²²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію Державної служби лікарських засобів і виробів медичного призначення» від 10.09.2008 № 827

²²¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Питання здійснення державного контролю якості лікарських засобів» від 10.09.2008 № 837

²²² Указ Президента України «Про зупинення дії постанов Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2008 року № 827 і № 837, від 17 жовтня 2008 року N 955 та від 19 листопада 2008 року N 1022» від 03.12.2008 № 1139/2008

²²³ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання державного контролю якості лікарських засобів» від 03.02.2010 № 260

²²⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2005 року № 902» від 01.03.2010 № 261

²²⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного контролю якості лікарських засобів» від 17.03.2010 № 275

²²⁶ Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085

Прикметно, що предметом суперечок між «помаранчевими» Президентом та Урядом ставали не лише питання ліквідації органів та створення нових ЦОВВ, а також супутнього перерозподілу повноважень між ними, але і питання приналежності підприємств до сфери правового впливу того чи іншого ЦОВВ. Так, дію Постанови Кабінету Міністрів від 26.11.2008 № 1039 «Про передачу Концерну радіомовлення, радіозв'язку та телебачення до сфери управління Міністерства транспорту та зв'язку» було зупинено Указом Президента²²⁷. Відповідно до Указу, «виведення Концерну радіомовлення, радіозв'язку та телебачення зі сфери управління Державного комітету телебачення та радіомовлення України суперечить інтересам національної безпеки в інформаційній сфері». У відповідь на конституційне подання з даного питання від 24.12.2008 Президенту відмовлено у відкритті конституційного провадження відповідно до Ухвали Конституційного Суду від 24.02.2009 № 10-у/2009 з огляду на відсутність аргументації, що підтверджувала б неконституційність постанови.

Урядом Ю. Тимошенко було утворено новий урядовий орган – Державну адміністрацію морського і річкового транспорту як урядовий орган, що діє у системі Мінтрансзв'язку, на базі ліквідованого Державного департаменту морського і річкового транспорту та Головної державної інспекції України з безпеки судноплавства²²⁸. Одночасно було затверджено положення про цей орган. Хоча, з правової точки зору, тут мало би йтися радше про перейменування урядового органу (з «департаменту» на «адміністрацію»), тому є сумніви у справжніх намірах таких установчих змін. Про можливу «мнимість» перетворень може свідчити і той факт, що невдовзі дії з ліквідації Головної державної інспекції України з безпеки судноплавства були зупинені²²⁹.

Вносились зміни й до існуючих положень про урядові органи. Постановами Уряду визначались питання щодо заступників голів Державної житлово-комунальної інспекції²³⁰. У цьому контексті, до речі, варто зауважити, що практика призначення заступників керівників урядових органів Кабінетом Міністрів не відповідає За-

²²⁷ Указ Президента України «Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 року N 1039» від 24.12.2008 № 1194/2008

²²⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Державної адміністрації морського і річкового транспорту» від 05.03.2009 № 227

²²⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про часткове зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 5 березня 2009 року № 227» від 08.07.2009 № 948

²³⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до пункту 7 Положення про Державну житлово-комунальну інспекцію» від 03.09.2009 № 938

кону «Про Кабінет Міністрів України» та потребам раціоналізації функціонування виконавчої влади. На наш погляд, інстанцією яка мала б здійснювати такі призначення, повинен бути відповідний міністр (у системі міністерства якого перебуває урядовий орган). Тим більше спірними стали нові конструкції, коли керівники деяких урядових органів отримали статус «заступника міністра». Адже очевидно, що в жодному випадку ці «заступники міністра» виконувати обов'язки міністра не будуть і не можуть.

Державний департамент з питань зв'язку перейменовано на Державну адміністрацію зв'язку²³¹. Зміни вносились до положень про Агентство з питань оборонно-промислового комплексу (розширення функцій урядового органу, зокрема, щодо розвитку науково-технічного потенціалу оборонно-промислового сектору економіки)²³², про Державний департамент з питань банкрутства (надання функції моніторингу стану задоволення вимог кредиторів щодо виплати заборгованості із заробітної плати з метою використання зазначеної інформації під час здійснення контролю за діяльністю арбітражних керуючих)²³³.

Основною тенденцією діяльності *новообраної в лютому-березні 2010 року влади* є зосередження уваги, насамперед, на кадрових питаннях. Також мали місце тенденції щодо подальшої централізації виконавчої владної вертикалі.

Але початково варто звернути увагу на утворення нових ЦОВВ в період кризи системи державних фінансів. Так, дуже суперечливим прикладом діяльності Уряду стало створення Державного комітету України з питань науково-технічного та інноваційного розвитку як ЦОВВ у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності на основі Департаменту науково-технологічного розвитку, департаменту інновацій та трансферу технологій Міністерства освіти і науки та Департаменту інновацій Державного агентства з інвестицій та інновацій (із виділенням цих структур зі складу даних ЦОВВ)²³⁴. Утворений Держкомнауки став правонаступником Міністерства освіти і науки

²³¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про перейменування Державного департаменту з питань зв'язку» від 26.11.2008 № 1037

²³² Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про Агентство з питань оборонно-промислового комплексу» від 21.01.2009 № 30

²³³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про доповнення пункту 4 Положення про Державний департамент з питань банкрутства» від 11.03.2009 № 81.

²³⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного комітету України з питань науково-технічного та інноваційного розвитку» від 07.04.2010 № 290.

в частині забезпечення реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та трансферу технологій. Було визначено, що Держкомнауки спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України²³⁵. Тож маємо ще один прецедент, коли навіть в період кризи, заради задоволення особистих інтересів окремих посадовців, приймаються рішення про утворення нових органів влади.

Однак на початку червня 2010 року Урядом М. Азарова було прийнято нове рішення – ліквідувати новостворений Держкомнауки разом з іншим ЦОВВ (Державним комітетом інформатизації), утворивши на їх базі Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації²³⁶. Створення такого ЦОВВ також викликало підозри у домінуванні впливу особистісного чинника над реальними потребами впорядкування системи ЦОВВ в сфері інформатизації та інновацій – з огляду на призначення Головою даного ЦОВВ щойно звільненого віце-прем'єр-міністра з гуманітарних питань (В. Семиноженка)²³⁷.

Паралельним кроком реорганізації стало вилучення у Державного агентства України з інвестицій та інновацій (як ЦОВВ) власне інноваційних функцій – з подальшим його реформуванням. Так, даний орган було перейменовано на Державне агентство України з інвестицій та розвитку, до якого було приєднано інший ЦОВВ – Національне агентство України з іноземних інвестицій та розвитку²³⁸. Було затверджено Положення про Держінвестицій як ЦОВВ у сфері інвестиційної діяльності, діяльність якого спрямовується і координується Урядом через Першого віце-прем'єр-міністра України²³⁹. Незабаром і регіональні центри інноваційного розвитку було перейменовано Урядом на регіональні центри з інвестицій та розвитку²⁴⁰. Цікаво, що в обох випадках було видно централізаторські тенденції, зокрема, спрямування діяльності нових ЦОВВ через віце-прем'єр-міністрів. Щонайменше,

²³⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Державного комітету з питань науково-технічного та інноваційного розвитку» від 31.05.2010 № 376.

²³⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного комітету України з питань науки, інновацій та інформатизації» від 05.07.2010 № 548.

²³⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про призначення Семиноженка В. П. головою Державного комітету України з питань науки, інновацій та інформатизації» від 05.07.2010 № 1317-р

²³⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Національного агентства України з іноземних інвестицій та розвитку» від 28.01.2009 № 48

²³⁹ Постанова Кабінету Міністрів «Про Державне агентство з інвестицій та розвитку» від 17.05.2010 № 356

²⁴⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про перейменування регіональних центрів інноваційного розвитку» від 30.06.2010 № 1289-р

ці дії не узгоджувалися із чинним Законом «Про Кабінет Міністрів України», який не передбачав (та й тепер не передбачає) жодних координаційно-спрямувальних повноважень у віце-прем'єр-міністрів.

Урядова діяльність зі створення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади (ЦОВВ та урядових органів), окрім вищезрозглянутої тенденції до централізації, зумовлювалась також іншими сферами відносин. Так, наприклад, проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу покликала до життя «повторне» утворення Національного агентства з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу як ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується Урядом також через Віце-прем'єр-міністра України²⁴¹.

На початку червня 2010 року було утворено ще один новий ЦОВВ, зокрема, на базі ліквідованого урядового органу – Комітету з контролю за наркотиками – створено Державний комітет України з питань контролю за наркотиками як ЦОВВ, діяльність якого спрямовується та координується Міністром охорони здоров'я²⁴². Невдовзі було внесено зміни, за якими функція спрямування та координації даного ЦОВВ – також була передана від МОЗ безпосередньо Уряду²⁴³.

Також Урядом було створено Державну інспекцію з контролю за використанням та охороною земель як урядовий орган у системі Держкомзему²⁴⁴. З правової точки зору, проблемою було те, що утворено черговий урядовий орган в системі держкомітету (але не міністерства), і це, очевидно, не узгоджувалося ані із законом «Про Кабінет Міністрів України», ані з потребами побудови раціональної системи виконавчої влади. У цій ситуації ми маємо фактично чотирирівневу систему

²⁴¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо удосконалення системи управління підготовкою та проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» від 07.04.2010 № 298; Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до пункту 5 Положення про Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» від 30.06.2010 № 517; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни у додаток 9 до розпорядження Кабінету Міністрів України» від 17.03.2010» від 30.06.2010 № 1277-р

²⁴² Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного комітету України з питань контролю за наркотиками» від 23.06.2010 № 516

²⁴³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 23 червня 2010 року № 516» від 05.07.2010 № 550

²⁴⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель» від 21.06.2010 № 477

виконавчої влади лише на центральному рівні держави: Кабмін – міністерство – державний комітет – урядовий орган. Звичайно, це погіршує ефективність інструментів координації та контролю, послаблює виконавську дисципліну та політичну відповідальність за якість роботи інституцій на цьому рівні влади.

Тенденції до централізації системи органів виконавчої влади у 2010 році, починаючи з березня, стали етапом у зміцненні загальної владної вертикалі відповідно до посилення політичної ролі Президента. Функції урядових органів часто передавались міністрам, в системі міністерств яких зазначені органи діють, а функції ЦОВВ часто передавались Кабінету Міністрів в цілому (через «спрямування та координацію одним з віце-прем'єр-міністрів»).

Одним із прецедентів позбавлення низки повноважень ЦОВВ є обмеження Урядом повноважень Міністра охорони навколишнього природного середовища щодо спрямування та координації такого ЦОВВ, як Національне агентство екологічних інвестицій України, і щодо затвердження структури, призначення, звільнення заступників голови Нацеконінвестагентства. Цей ЦОВВ виводиться з правового впливу конкретного міністра і безпосередньо опиняється у сфері впливу Кабінету Міністрів²⁴⁵.

Як і у випадку другого Уряду В. Януковича, подібні зміни щодо суб'єкта спрямування та координації зумовлені прагненням Уряду зосередити в своїх руках (а точніше, руках віце-прем'єр-міністрів) найбільш важливі функції²⁴⁶, зокрема, за рахунок послаблення міністрів.

Централізаторські ініціативи зачепили не лише ЦОВВ та урядові органи, але й підприємства та організації в сфері правового впливу Уряду. Відповідно, змінами до Статусу Національної радіокомпанії України було не лише нормативно закріплено факт управління Радіокомпанією з боку Держкомтелерадіо, а й усунуто механізм призначення на посаду та звільнення з посади президента Радіокомпанії за поданням наглядової ради Радіокомпанії. За змінами, керівництво діяльністю Радіокомпанії здійснює її генеральний директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Урядом суто за поданням Держкомтелерадіо без участі наглядової ради²⁴⁷.

²⁴⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2007 року № 612 та від 30 липня 2007 року № 977» від 26.04.2010 № 325

²⁴⁶ Див. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2007–2008 роки) / [за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка]. – К. : Конус-Ю, 2009. – 584 с. – С. 245

²⁴⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Статуту Національної радіокомпанії України» від 02.06.2010 № 383

Згідно з іншою постановою Уряду²⁴⁸ завдання на голосування представникам держави на загальних зборах та засіданнях наглядової ради господарських товариств із державною часткою у статутному капіталі понад 50% мають погоджуватись Прем'єр-міністром України або Першим віце-прем'єр-міністром України за умови їх попереднього розгляду відповідним віце-прем'єр-міністром. Отже, замість виправданій у локальних питаннях моделі передачі повноважень із управління контрольованими державою підприємствами до компетенції урядових органів у складі профільних міністерств, зазначені функції зосереджено Урядом в руках двох вищих посадових осіб. Подібне рішення засвідчує схильність Уряду М. Азарова до управління в «ручному режимі», а також до контролю над привабливими частинами публічного сектора.

Натомість одним з небагатьох позитивних моментів змін, внесених Урядом М. Азарова до положень про ЦОВВ, стало включення членів правління всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування до колегій ЦОВВ. Так, до складу колегії при Міністерстві охорони здоров'я України, утвореної для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції МОЗ, та обговорення найважливіших напрямів його діяльності та питань розвитку галузі, було долучено членів виконавчого або іншого органу управління всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування²⁴⁹. Аналогічним чином було розширено склад колегії Міністерства праці та соціальної політики України²⁵⁰, колегії Міністерства з питань житлово-комунального господарства України²⁵¹ і навіть Державний комітет України із земельних ресурсів – за рахунок членів правління всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування²⁵².

²⁴⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання управління корпоративними правами держави» від 29.03.2010 № 297

²⁴⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 18.08.2010 № 737 «Про внесення зміни до пункту 10 Положення про Міністерство охорони здоров'я України» від 18.08.2010 № 737

²⁵⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до пункту 9 Положення про Міністерство праці та соціальної політики України» від 14.07.2010 № 578

²⁵¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про Міністерство з питань житлово-комунального господарства України» від 14.07.2010 № 584

²⁵² Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до пункту 11 Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів» від 11.08.2010 № 714

Необхідно у цьому контексті висвітлити й президентську нормотворчість. Так, у березні 2010 року Президентом України було прийнято низку указів з питань Служби Безпеки України, одним з яких визначався порядок виконання повноважень Голови СБУ першим заступником і заступником за умов його тимчасової відсутності²⁵³. Іншим Указом було внесено зміни до організаційної структури СБУ²⁵⁴.

З огляду на нагальну потребу проведення адміністративної реформи одна з робочих груп Комітету з економічних реформ при Президенті («Законодавче та інституційне забезпечення реформи») мала завданням доопрацювати законопроекти «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», а також «Про державну службу» (нова редакція). Проте в оприлюдненій Президентом Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки жодної згадки про адміністративну реформу та ці законопроекти немає.

Президент також здійснив спробу нормативно встановити вимоги щодо узгодження інтересів централізованої системи Уряду та центральних органів виконавчої влади із місцевими державними адміністраціями, підконтрольними Президенту, після численних кадрових ротацій. Відповідним Указом передбачались вимоги Уряду сприяти ЦОВВ у погодженні ними з головами місцевих державних адміністрацій призначення та звільнення керівників територіальних органів та підприємств у системі ЦОВВ, порушення ж цієї вимоги повинно бути предметом звернення голів МДА до Уряду²⁵⁵.

Та в будь-якому разі апогеєм побудови централізованої владної вертикалі на чолі з Президентом стала «оптимізація» системи центральних органів виконавчої влади, яка у коментарях представників влади набула найменування «адміністративної реформи»²⁵⁶. 9 грудня 2010 року Президент України видав Указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085, що передбачав загальне скорочення органів виконавчої влади на центральному рівні з більш

²⁵³ Указ Президента України «Про заступників Голови Служби безпеки України» від 11.03.2010 № 300/2010

²⁵⁴ Указ Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України від 27 грудня 2005 року № 1860» від 11.03.2010 № 301/2010

²⁵⁵ Указ Президента України «Про деякі питання забезпечення здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями» від 16.04.2010 № 542/2010

²⁵⁶ Українським міністрам залишать всього по два заступники // ЛІГАБізнесІнформ. – 09.12.2010. // Режим доступу: URL: <http://news.liga.net/ukr/news/NU107377.html>

ніж 110 (включно із урядовими органами) до 72. Основними положеннями президентського Указу було:

- скорочення кількості міністерств (з 20-ти до 16-ти). Зокрема, було реорганізовано 14 міністерств, без змін збереглося лише 6: Міністерство внутрішніх справ, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство фінансів, Міністерство юстиції, Міністерство закордонних справ, Міністерство оборони;

- поєднання посад віце-прем'єр-міністрів з посадами міністрів;
- реорганізація інших центральних органів виконавчої влади; визначення ЦОВВ трьох типів: служби (28), агентства (12), інспекції (7), ліквідація державних комітетів. *(нова система ЦОВВ – див. Додаток до розділу);*

- доручення Уряду ліквідувати усі урядові органи (на момент реформування таких існувало понад 45). При цьому низка урядових органів фактично мала стати ЦОВВ (як-от, Державна авіаційна адміністрація, Державна адміністрація зв'язку, Державна архітектурно-будівельна інспекція тощо);

- доручення скоротити чисельність державних службовців, зокрема й у складі Уряду, не менше ніж на 30 відсотків.

Аналіз даного рішення глави держави дозволяє визначити як потенційні його позитиви, так і негативи. Зокрема, скорочення кількості міністерств та поєднання посад віце-прем'єр-міністрів з посадами міністрів є позитивом, спроможним покращити організацію роботи Кабінету Міністрів та чіткіше встановити пріоритетні напрями державної політики. Хоча і в цій частині реформи впливу політичної доцільності уникнути не вдалося (так, виникають сумніви щодо доцільності міністерського статусу МНС).

Водночас реорганізація інших ЦОВВ викликає дуже велику кількість запитань. Головним недоліком даного переформатування є фактична гіперцентралізація виконавчої влади, що явно не узгоджується з моделями ефективного демократичного урядування. Так, рішення глави держави про те, що всі інші органи виконавчої влади (крім міністерств) матимуть статус «центрального», означає, що їх керівники і навіть заступники призначатимуться Президентом. В той же час відповідальність за стан справ у всіх сферах державного управління зберігається за міністрами. Відновлюється система, в якій і міністр, і керівник координованого ним ЦОВВ фактично мають однаковий статус, адже призначаються за однаковою процедурою. Тож

керівники «інших ЦОВВ» будуть залежати лише від волі Президента (точніше – його адміністрації), а не від міністра.

Відмова від раніше впроваджуваної (але так і не втіленої) моделі: «міністерство (орган, що розробляє політику) – урядові органи в системі міністерств (органи, що впроваджують політику/законодавство)», відкладає не невизначений час домінуючий у розвинених демократичних країнах підхід, який: а) розмежовує на інституційному рівні (тобто між органами двох рівнів) розробку політики та адміністрування; б) закріплює високу відповідальність міністра за функціонування його сектора політики; в) наділяє міністра належними установчими та кадровими важелями впливу на урядові органи, які йому підконтрольні. Фактично найбільший негатив Указу №1085 полягає саме у ліквідації урядових органів. До речі, урядові органи на сьогодні передбачено чинним Законом «Про Кабінет Міністрів України», отже глава держави в черговий раз вийшов за межі своїх конституційних повноважень.

Інші критичні зауваження до такої «адміністративної реформи» полягають в самій технології її проведення. По-перше, ані суспільству, а ні навіть політикам та державним службовцям не надано офіційного бачення такої реформи, тобто її цілей та майбутньої моделі урядування. Адже спочатку треба було б затвердити відповідну Концепцію. По-друге, треба було б виконати вимогу Конституції про виключно законодавче регулювання повноважень, порядку та організації діяльності органів виконавчої влади, тобто прийняти базовий Закон «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» (проект якого, так само як і проект Концепції, вже давно розроблено урядовими робочими групами). Без такого Закону високою є ймовірність швидкого відродження багатьох з ліквідованих і реорганізованих ЦОВВ (нагадаємо, що 1999 року Президент Л. Кучма вже робив аналогічну реорганізацію, але через кілька років загальна кількість органів виконавчої влади центрального рівня дуже швидко відновилася). До речі, за цим Указом В. Януковича кількість саме ЦОВВ (крім міністерств) не скорочується, а навпаки збільшується: з приблизно 45 до 53-х згаданих в Указі. Таким чином розрекламоване «скорочення» відбувається лише шляхом ліквідації урядових органів через їх «вливання» в апарати міністерств та інших ЦОВВ. Для ефективності системи державного управління це матиме однозначно негативні наслідки.

Щодо функцій ЦОВВ, то позитивом є спроба інституційно виокремлювати й термінологічно розрізняти органи, що здійснюють

контрольно-наглядові функції (інспекції), а також управління об'єктами державної власності (агентства). А от щодо «служб» виглядає так, що вони поєднуюватимуть і функції з надання адміністративних послуг, і вже згадані контрольно-наглядові функції. Тобто тут зберігається інституційний конфлікт інтересів, що становить собою найбільший корупційний чинник.

Також ця реформа породила й інші запитання. Насамперед йдеться про сам факт збереження та правового статусу органів, не зазначених в Указі, а отже, й у загальній структурі ЦОВВ (адже було збережено окремі адміністрації, фонди, комітети та комісію). Виникає питання, що станеться з органами, яких немає ані серед реорганізованих, ані ліквідованих, а ні збережених (наприклад, Головердержслужба)? Кого звільнятимуть в числі 30% «планових» скорочень (за якими критеріями і на чий розсуд)? Нарешті, коли реформи перестануть готуватися кулуарно та подаватися у вигляді безапеляційного рішення?

Забігаючи наперед (у 2011 рік)²⁵⁷, варто відзначити, що 2 лютого 2011 року до Парламенту потрапили президентські законопроекти «Про центральні органи виконавчої влади» (№ 8055) та зміни до Закону «Про Кабінет Міністрів України» (№ 8056). Проте їх зміст спрямовувався на фактичну руйнацію виконавчої влади та знищення крихітних еволюційних досягнень у нашому механізмі урядування. Адже більшість ініціатив прямо повертають систему державного управління в Україні до практик радянського та пострадянського типу. Це стосується й ініціативи ліквідації урядових комітетів, ліквідації урядових органів (як виду) на користь «інших ЦОВВ», внесення неконституційних та деструктивних положень про «доручення Президента», призначення / звільнення Президентом заступників міністрів та керівників інших ЦОВВ тощо. Проте про результати цих ініціатив влади читайте в наступній Доповіді.

Нові типові положення про міністерство та про інші ЦОВВ

Для розвитку оптимізації системи ЦОВВ було ухвалено ще одне рішення глави держави – Указ «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2010 року²⁵⁸, яким були затверджені Типове положення про міністерство та Типове положення про ЦОВВ, діяльність якого

²⁵⁷ Доповнено у процесі підготовки видання до друку

²⁵⁸ Указ Президента України «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24.12.2010 № 1199

спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів. Сам факт прийняття, а також приписи Указу являють собою очевидне перевищення конституційних повноважень Президента України, адже згідно з Основним Законом: по-перше, повноваження глави держави визначені вичерпно і Конституція не передбачає повноваження щодо затвердження ним статутних документів ЦОВВ (в т. ч. «типових»), по-друге, питання організації діяльності органів виконавчої влади згідно з Конституцією мають визначатися виключно законом.

Зі змістовної точки зору чи не єдиним позитивом Указу є запропоноване обмеження кількості посад заступників міністра та керівника іншого ЦОВВ (фактично до 2–3 посад). Також є важливим відображене в п. 1 та п. 3 Типового положення про міністерство визнання міністерства головним органом у системі ЦОВВ щодо формування та забезпечення реалізації державної політики в одній чи декількох сферах – що підтверджує хоча б формальну «вищість» міністерств щодо інших ЦОВВ та підкреслює їх політичний характер.

Разом із тим, затверджені Указом Типові положення мають низку системних недоліків. Так, надмірною є роль міністра щодо кадрових питань в рамках міністерства – передбачено, що міністр призначає на посади та звільняє з посад керівників структурних підрозділів апарату та їх заступників; призначає на посади за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій, звільняє з посад (без погодження) керівників територіальних органів міністерства, призначає та звільняє заступників керівників територіальних органів. Функції заступника міністра – керівника апарату в такому разі фактично мінімальні навіть щодо питань суто державно-службових. Отже, наразі так і не досягається мети належного розмежування політичних та управлінських функцій в рамках міністерства.

Іншою істотною вадою Указу є відображення в Типовому положенні про ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується Урядом через відповідного міністра, подібних до міністерських і політичних за своєю суттю функцій, таких як узагальнення практики застосування законодавства, розробка пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових актів, внесення пропозицій щодо формування державної політики. З огляду на зазначене, важко очікувати позитивних результатів від такої «реформи».

Незалежні регулятори

Специфікою нормотворчо-організаційної діяльності другого Уряду Ю. Тимошенко та Уряду М. Азарова у сфері природних монополій – стала недостатня увага обох названих Кабінетів до питання незалежних регуляторів як оптимальних органів для державного регулювання у сфері таких монополій.

Лише 9 липня 2010 року Парламентом було прийнято Закон, що визначає правові засади організації діяльності Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України²⁵⁹ – державного колегіального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання у сфері теплопостачання (крім діяльності суб'єктів господарювання, які здійснюють комбіноване виробництво теплової і електричної енергії та/або використовують нетрадиційні або поновлювані джерела енергії), централізованого водопостачання та водовідведення. Загалом такий крок влади варто оцінити позитивно, попри всі змістовні проблеми Закону. Адже Україні очевидно потрібен регулятор у цій сфері, як і в сфері транспорту тощо. Але, на жаль, статус такої інституції як *державного колегіального органу виконавчої влади* (виділено авторами Доповіді) суттєво нівелює його сутність як незалежного регулятора, що не повинен бути підпорядкованим Уряду. В цьому сенсі показовим був і порядок формування Національної комісії (ст. 7): голову та чотирьох членів Комісії призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів за поданням Прем'єр-міністра. При цьому норма ч. 2 даної статті про призначення голови та членів Комісії строком на 6 років фактично стає декларативною, адже мало що заважає Уряду звільнити з посад весь склад Комісії чи її окремих членів. У разі майбутнього реформування Комісії у напрямі її перетворення на повноцінний незалежний регулятор все ж можна зберегти і деякі обов'язки комісії контрольного характеру перед Урядом: подавати Кабінету Міністрів щорічний звіт про діяльність Комісії та інформацію про стан ринку комунальних послуг протягом минулого року; доповідати на засіданнях Уряду з питань, пов'язаних з діяльністю Комісії.

Варто додати ще кілька теоретичних застережень. Очевидно, що встановлення ідеального статусу незалежних регуляторів можливе за умови внесення змін до Конституції. В такому разі можна було б визначити не лише сфери діяльності регуляторів, але й порядок їх формування за участі вищих органів державної влади. З іншого боку, в межах

²⁵⁹ Закон України «Про Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг України» від 09.07.2010 № 2479-VI

чинного конституційного регулювання, на нашу думку, теж можна знаходити механізми, які сприяли б достатній незалежності регуляторів від Уряду та іншої політичної влади. Зокрема, важливо встановити такий порядок формування складу регуляторів та порядок прийняття ними рішень, щоб гарантувати їх дійсну професійність і незалежність від політичного тиску будь-яких суб'єктів.

Але внесеними 7 жовтня 2010 року змінами до всіх законів, які стосуються «державних колегіальних органів» (в т. ч. і до Закону «Про Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг України»), тепер уже Президенту надано право звільняти голову та членів таких органів. Таким чином, і Президенту, всупереч Конституції, надано додаткові установчі та кадрові повноваження щодо «державних колегіальних органів», і до мети професіоналізації та незалежності регуляторів Україна не наближається.

Витрати на органи влади

З огляду на фінансову кризу Урядом було прийнято Постанову від 18.03.2009 № 240 «Деякі питання оплати праці членів Уряду в 2009 році», що передбачала зменшення заробітної плати членів Уряду вдвічі. На наш погляд, ефект від такої економії є мізерним і інакше як популістським кроком таке рішення не назвеш. Більше того, для доброчесних членів Уряду таке обмеження можна назвати лише додатковим викликом, коли за відповідальну роботу вони отримують винагороду на рівні кваліфікованого спеціаліста у приватному секторі.

Однак політика «економії» як піар домінувала і в діяльності нового Президента України В. Януковича²⁶⁰. Зокрема, передбачене відповідним Указом 20%-ве зниження витрат на утримання допоміжних органів і служб при Президенті²⁶¹ виконувалось і Урядом М. Азарова²⁶². Також постановою Уряду було внесено зміни до розпорядження Уряду Ю. Тимошенко, за яким у разі прийняття рішень про скорочення чисельності працівників ЦОВВ та їх територіальних підрозділів з міркувань економії коштів допускається збереження в 2008–2010 роках структурних підрозділів та посад заступників начальників відділів

²⁶⁰ Під час своєї інавгураційної промови В. Янукович пообіцяв скоротити видатки на утримання Секретаріату глави держави та бюрократичної системи. // Режим доступу : URL : <http://unian.net/ukr/news/news-364642.html>. (Інформація станом на 24.01.2011)

²⁶¹ Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення скорочення видатків Державного бюджету України»: від 04.03.2010 № 286/2010

²⁶² Постанова Кабінету Міністрів України «Про оплату праці Президента України у 2010 році» від 31.03.2010 № 284

без урахування критеріїв щодо їх чисельності. Уряд А. Азарова поширив дані умови щодо неповного складу структурних підрозділів в кризовий період і на «апарат місцевих державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших структурних підрозділів»²⁶³.

Прикметно, що витрати на утримання Уряду у прийнятому Законі про бюджет на 2010 рік²⁶⁴ збільшено порівняно із приписами відповідного законопроекту. Так, відповідно до проекту бюджету передбачалось зростання витрат на утримання Секретаріату Кабінету Міністрів – більш як на 32 мільйони гривень (на 11,4%). Натомість відповідно до прийнятого бюджету витрати на діяльність Секретаріату Уряду зросли із запланованих проектом 313,8 млн. грн. до 317,4 – супроти 281,1 млн грн у 2009 році, тобто більш як на 36 мільйонів гривень (або на 13%). Суттєво зросли й витрати на забезпечення діяльності існуючих ЦОВВ та інших органів державної влади. Витрати апарату Фонду державного майна України 2010 року зросли зі 133 до 162 млн грн (21%), Контрольно-ревізійного управління – з 430 до 517 млн грн (20,2%), Держкомстату – з 496 до 525 млн грн. В середньому ж зростання видатків на забезпечення управлінської діяльності зазначених органів відбулось у 2010 році на рівні 11,3%²⁶⁵.

Заявлені декларації нової влади щодо економії коштів не узгоджуються з політикою та конкретними діями щодо створення нових ЦОВВ та запровадження додаткових посад заступників керівництва для вже існуючих таких органів.

Тенденції щодо нарощування витрат на утримання вищих органів державної влади зберігались і у другій половині 2010 року, до того ж відповідну динаміку було передбачено і на 2011 рік. Зокрема, попри декларації влади про те, що одним із пріоритетів впроваджуваної адміністративної реформи є скорочення коштів на утримання державного апарату, розподіл видатків бюджету на 2011 рік засвічує зростання витрат на владу. Витрати на Президента України і на Державне управління справами, які у 2009 році становили 817 млн грн, після реформи досягли 1 млрд 343 млн 862 тис. грн.

²⁶³ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 листопада 2008 року № 1436» від 05.05.2010 № 999-р

²⁶⁴ Закон України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 27.04.2010 № 2154-VI

²⁶⁵ Пода В. Чиновники отказались от экономии // Комментарии. – 20.05.2010. – №19 (218). // Режим доступу : URL : <http://comments.com.ua/?art=1274371698>

Отже, попри заявлені прагнення скоротити бюджетні витрати, видатки на утримання вищих політичних органів державної влади зросли більш ніж на 20%, фактично повернувшись на докризовий рівень. Якщо відповідно до положень Державного бюджету України на 2010 рік²⁶⁶, фінансування Президента, Парламенту й Уряду в 2010 році перевищило 2,2 млрд грн – при тому, що 2009 року на ці потреби було витрачено 1,8 млрд грн²⁶⁷, то на забезпечення діяльності Президента, Верховної Ради і Кабміну в бюджеті 2011 року буде виділено вже 2,44 млрд грн²⁶⁸. Зазначені цифри наближаються до рекордних, адже за всю історію України більше коштів на утримання вищих органів державної влади виділялося лише в «докризовому» 2008-му, коли вони сумарно отримали 2,5 млрд грн.

Таким чином, влада залишається послідовною у нарощуванні витрат на утримання органів державної влади навіть попри брак державних фінансів.

Кількісні зміни у керівному кадровому складі ЦОВВ

Кадрова політика другого Уряду Ю. Тимошенко впродовж кінця 2008 – початку 2010 рр. після формування нової коаліції та збереження при владі відзначалась поміркованістю в питаннях як щодо введення додаткових керівних посад у системі ЦОВВ, так і щодо ліквідації вже існуючих посад. Подібна кадрова практика є традиційною для Урядів, що вже тривалий час виконують свої обов'язки, а отже, встигли завершити необхідні кадрові ротації. З моменту формування нової коаліції (16.12.2008) здійснювались «традиційні» кадрові зміни щодо складу керівництва ЦОВВ та органів у їх віданні: було введено понад 42 посади перших заступників і заступників керівників²⁶⁹, і в той же час

²⁶⁶ Закон України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 27.04.2010 № 2154-VI // Режим доступу : URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2154-17&p=1269952223725936>

²⁶⁷ Орищук Ф. Во сколько обойдутся бюджету-2010 президент, парламент и правительство // Дело. – №72 (1044). – 29.04.2010. // Режим доступу: URL: <http://delo.ua/vlast/politika/vlast-podorozhala-140025/>

²⁶⁸ Рябова Д. Перший етап адміністративної реформи не вдавсь // Finance. ua. – 29.12.2010. // Режим доступу: URL: <http://news.finance.ua/ua/~2/0/all/2010/12/29/222278>

²⁶⁹ Див. наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра економіки України» від 17.12.2008 № 1536-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра фінансів України» від 05.03.2009 № 231-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра з питань житлово-комунального господарства України» від

скорочено щонайменше 26 посад перших заступників та заступників керівників ЦОВВ²⁷⁰.

Кадрова політика Уряду М. Азарова у вже звичний спосіб повторює політику другого Уряду В. Януковича в 2006–2007 рр. Пошук можливостей для реалізації особистісного чинника при призначенні людей на керівні посади, вочевидь, і в даному випадку справляв значний вплив на формування чисельності керівних посад в рамках ЦОВВ, що проявилось у постійних реорганізаціях. Так, за тримісячний період функціонування нового Уряду (з моменту його формування і до 11.05.2010) було введено 28 посад перших заступників та заступників міністрів та керівників інших ЦОВВ²⁷¹ (включно із заступниками Міністра Кабінету Міністрів й посадами на заміну скорочених), і

18.03.2009 № 286-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра фінансів України» від 06.05.2009 № 495-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра з питань житлово-комунального господарства України» від 20.05.2009 № 528-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра фінансів України» від 16.09.2009 № 1112-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра економіки України» від 04.11.2009 № 1310-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення посади заступника Міністра економіки України – директора департаменту державних закупівель» від 16.12.2009 № 1518-р; Розпорядження Кабінету Міністрів «Про введення додатково посади заступника Міністра закордонних справ України» від 11.02.2010 № 224-р

²⁷⁰ Див., наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення однієї посади заступника Міністра з питань житлово-комунального господарства України» від 21.01.2009 № 32-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення посади заступника Міністра з питань житлово-комунального господарства України» від 04.02.2009 № 120-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення однієї посади заступника Міністра праці та соціальної політики України» від 02.03.2010 № 329-р

²⁷¹ Див., наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра освіти і науки України» від 17.03.2010 № 441-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посад заступників Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 17.03.2010 № 478-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посад заступників Міністра оборони України» від 31.03.2010 № 726-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення посади заступника Міністра з питань житлово-комунального господарства України» від 31.03.2010 № 738-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення посади заступника Міністра економіки України» від 07.04.2010 № 796-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра освіти і науки України» від 12.04.2010 № 864-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення посади заступника Міністра закордонних справ України» від 21.04.2010 № 949-р

ліквідовано 27²⁷² (так само враховуючи заступників Міністра Кабінету Міністрів)²⁷³. Найбільшу кількість заступників (3 посади) було введено для Міністра оборони України²⁷⁴. Зазначений проміжок часу був періодом найбільш інтенсивної ротації керівних посад в рамках існуючих ЦОВВ. Водночас протягом наступних 2-х місяців (із середини травня до середини жовтня 2010 року) інтенсивність подібних змін у посадах перших заступників та заступників дещо знизилась: було введено 17 нових керівних посад в ЦОВВ²⁷⁵ та ліквідовано

²⁷² Див. наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення деяких посад в Міністерстві оборони України» від 24.03.2010 № 599-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення деяких посад в Міністерстві вугільної промисловості України» від 24.03.2010 № 680-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення однієї посади заступника Міністра з питань житлово-комунального господарства України» від 24.03.2010 № 615-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення однієї посади заступника Міністра освіти і науки України» від 05.05.2010 № 1008-р

²⁷³ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заступників Міністра Кабінету Міністрів України» від 12.03.2010 № 402-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення посади заступника Міністра Кабінету Міністрів України – Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» від 17.03.2010 № 452-р

²⁷⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посад заступників Міністра оборони України» від 31.03.2010 № 726-р.

²⁷⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника голови Національного агентства екологічних інвестицій України» від 12.05.2010 № 1050-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника голови Державної митної служби України» від 26.05.2010 № 1090-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра праці та соціальної політики України» від 19.05.2010 № 1074-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника начальника Державної інспекції цивільного захисту та техногенної безпеки» від 19.05.2010 № 1062-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення посади заступника голови Державного департаменту України з питань виконання покарань» від 02.06.2010 № 1130-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра економіки України» від 02.06.2010 № 1145-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади першого заступника начальника Державної інспекції з контролю за цінами» від 16.06.2010 № 1215-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення посади заступника Голови Державного комітету ядерного регулювання України – Головного державного інспектора з ядерної та радіаційної безпеки України» від 07.07.2010 № 1359-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра культури і туризму України» від 07.07.2010 № 1375-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника голови Державної геологічної служби» від 28.07.2010 № 1596-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково

15 аналогічних посад²⁷⁶ заступників і перших заступників. При цьому із середини жовтня 2010 року урядова активність із переформатування кількості заступників керівництва ЦОВВ майже припинилась. Низку розпоряджень Уряду про скорочення посади першого заступника Міністра та двох посад заступників Міністра охорони навколишнього природного середовища, а також двох посад заступників голови Державного комітету України з державного матеріального резерву, так само як і про введення посади першого заступника голови Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва було скасовано Урядом наприкінці жовтня 2010 року.²⁷⁷ Окремі посади заступників формально було ліквідовано шляхом прийняття рішення про втрату чинності постанови Уряду Ю. Тимошенко про їх введення²⁷⁸, що очевидно є окремою правовою проблемою.

посади першого заступника голови Державного агентства України з інвестицій та розвитку» від 11.08.2010 № 1620-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника голови Державного комітету України у справах національностей та релігій» від 25.08.2010 № 1662-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення посади заступника Голови Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України» від 02.09.2010 № 1733-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра культури і туризму України» від 02.09.2010 № 1736-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника голови Головного контрольно-ревізійного управління України» від 02.09.2010 № 1738-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Голови Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України» від 06.09.2010 № 1774-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Голови Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду» від 22.09.2010 № 1877-р

²⁷⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про скорочення кількості посад заступників Голови правління Пенсійного фонду України» від 12.05.2010 № 1015-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення однієї посади першого заступника Міністра оборони України» від 26.05.2010 № 1080-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення однієї посади заступника Міністра внутрішніх справ України» від 09.06.2010 № 1184-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення однієї посади першого заступника Голови Державного комітету України» від 05.07.2010 № 1332-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення однієї посади першого заступника Голови Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва» від 05.07.2010 № 1332-р

²⁷⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» від 25.10.2010 № 2019-р.

²⁷⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2009 року № 1154 «Про введення посади першого заступника голови Національного агентства України з питань

Всього ж, разом із заступниками Міністра Кабінету Міністрів України, Урядом впродовж майже десяти місяців його функціонування запроваджено 45 посад перших заступників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади (включно із заступниками Міністра Кабінету Міністрів), а скорочено щонайменше 42 посади.

На наш погляд, така кадрова політика, а точніше, практика майже одночасного скорочення та введення одних і тих же посад в органах влади є неправомірною. Фактично тут мають місце «мнимі реорганізації», які використовуються як інструмент звільнення одних чиновників (з політичним забарвленням) та призначення на їх місце інших осіб (але вже іншої політично-бізнесової орієнтації). Така практика свідчить також про проблеми законодавства про державну службу, про нерозмежованість політичних та адміністративних посад, про брак політичної та правової культури.

2.3. Публічна служба²⁷⁹

Законотворчість у сфері публічної служби

Законодавчі ініціативи

Протягом 2009–2010 років Україна так і не наблизилася до розгляду у парламенті Закону «Про державну службу» (нова редакція). Діяльність обох урядів, як і головного розробника – Голодержслужби, і надалі зводилася до багаторічного «доопрацювання» законопроекту з такою назвою.

забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів» від 28.04.2010 № 990-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення однієї посади заступника Міністра аграрної політики України» від 30.06.2010 № 1307-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення однієї посади першого заступника голови Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва» від 05.07.2010 № 1332-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення однієї посади першого заступника голови Державної геологічної служби» від 19.07.2010 № 1447-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення однієї посади першого заступника начальника Державної інспекції з контролю за цінами» від 28.07.2010 № 1546-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення однієї посади заступника Міністра оборони України» від 28.07.2010 № 1577-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення однієї посади заступника Міністра вугільної промисловості України» від 18.08.2010 № 1661-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скорочення кількості посад заступників голови Державної митної служби України» від 04.10.2010 № 1927-р

²⁷⁹ Доцільно зробити застереження, що вживання у даній Доповіді категорії «публічна служба» не повністю узгоджується із законодавчим визначенням цієї категорії, зокрема, закріпленим в Кодексі адміністративного судочинства України. Автори Доповіді не включають до обсягу категорії «публічні службовці» осіб, що перебувають на політичних посадах, та суддів

Разом з тим, мали місце деякі локальні ініціативи у сфері законодавчого розвитку публічної служби. Зокрема, на розв'язання проблем доброчесності в органах державної влади та органах місцевого самоврядування було спрямовано законопроект «Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування»²⁸⁰. Цікаво, що за урядовий законопроект (розроблений Головердержслужбою та внесений Кабінетом Міністрів України), фракція політичної сили Прем'єр-міністра дала «аж» два голоси. Тож не дивно, що законопроект не було ухвалено²⁸¹.

На розгляд Верховної Ради України протягом 2009–2010 років народними депутатами були подані і спеціалізовані законопроекти з цієї тематики: «Про заходи державного фінансового контролю публічної служби», «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців», «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів», «Про спеціальну перевірку відомостей, які подають кандидати на зайняття посад державних службовців, призначення або погодження призначення на які здійснюється Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України» *(детальніша увага цим питанням приділяється у спеціальному підрозділі цієї Доповіді – «Антикорупційна політика»)*.

2 листопада 2010 року Верховна Рада відклала проект закону, який передбачав обов'язкову декларацію витрат високопоставлених посадових осіб. Проект закону про заходи державного фінансового контролю публічної служби № 4472 був направлений на повторне перше читання. Документ не був підтриманий, оскільки, на думку депутатів, пропонує занадто широке коло суб'єктів декларування та великий перелік об'єктів декларації, а також передбачає обов'язок подання декларацій від родичів високопосадовців.

У той же день депутати відправили на повторне перше читання проект закону про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців (№ 4420), який також передбачав декларування доходів і витрат публічних службовців, та проект закону про правила професійної етики на публічній службі (№ 4420-1). Ці рішення Парламенту вкотре засвідчили щирість намірів влади у боротьбі з корупцією.

²⁸⁰ Проект закону про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування (внесений Кабінетом Міністрів України, № 2362 від 10.04.2008)

²⁸¹ Про змістовні проблеми законопроекту див.: Розвиток публічного права в Україні (довідь за 2007–2008 роки) / [за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка]. – К.: Конус-Ю, 2009. – 584 с. – С. 294–296

Точкові законопроекти у сфері державної служби подавалися Кабінетом Міністрів України (проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо прийняття на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування» від 15.10.2009 № 5234, яким пропонується приймати поза конкурсом до державних органів випускників ВНЗ зі спеціальності «державне управління», які навчалися за державним замовленням) та Президентом (проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо громадянства», яким передбачається внесення змін до законів «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про Службу безпеки України» від 5.11.2009 № 5318).

Також Верховною Радою України було зроблено спробу внести зміни до Закону України «Про дипломатичну службу»²⁸² (наразі їх заветовано Президентом).

Значні зміни до Закону «Про державну службу» були внесені у жовтні 2010 року²⁸³. Зокрема, із Закону було виключено положення про міжвідомчий дорадчий орган – Координаційну раду з питань державної служби. Окремої уваги заслуговує виокремлення, а відповідно, і підвищення цим статусу НАДУ як закладу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Таким чином, наразі на рівні закону закріплено переважаюче становище даного ВНЗ у сфері освіти державних службовців. Було внесено фрагментарні зміни і до переліку каторій посад державних службовців. Разом з тим, дані зміни не є реформаторськими та не сприяють наближенню вітчизняного законодавства про державну службу до європейських його зразків. Адже класифікація посад на категорії і надалі здійснюється відповідно до ієрархії органів виконавчої влади, а не відповідно до вимог та необхідної кваліфікації для зайняття відповідної посади та не згідно з виконанням однопорядкових функцій. Чи не єдиним позитивом внесених змін стало чітке віднесення до посад державної служби посад голів місцевих державних адміністрацій. Щоправда, коли відбудеться виконання цих норм Закону, невідомо, адже призначення на ці посади на практиці мають політичний характер.

Також варто відзначити, що із Закону вилучено власну назву Голдержслужби. І тепер функції цього органу визначено як функції

²⁸² Проект закону України про внесення змін до Закону України «Про дипломатичну службу» (№4785 від 08.07.2009)

²⁸³ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України» від 07.10.2010 № 2592-VI

«спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної служби».

Присяга як інститут служби в органах місцевого самоврядування

У 2009 році до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» були внесені зміни, які стосувалися присяги посадових осіб місцевого самоврядування як обов'язкової умови вступу на службу²⁸⁴. Зокрема, передбачено що:

- присягу складають громадяни України, які вперше приймаються на службу в органи місцевого самоврядування;
- особа вважається такою, що вступила на посаду, з моменту складення присяги, тобто після її зачитування та скріплення своїм підписом;
- про складення присяги робиться запис у трудовій книжці;
- порушення присяги є підставою припинення служби.

Загалом, підтримуючи виникнення службових відносин з фактом прийняття присяги, варто зауважити, що у схваленому Законі надзвичайно дискусійною з юридичної точки зору є формула, за якою «у разі відмови від складення присяги рішення про призначення, обрання чи затвердження є таким, що втратило юридичну силу». Адже, по-перше, незрозуміло, яким чином встановлюється факт відмови від складення присяги. По-друге, як визначити той момент, з якого рішення про призначення, обрання чи затвердження є таким, що «втратило юридичну силу». Тобто, на нашу думку, у цьому випадку доцільніше було б зафіксувати правило про скасування первинного рішення про призначення, обрання чи затвердження. Такий підхід забезпечив би більшу юридичну визначеність у правовідносинах.

Особливості дисциплінарної відповідальності у службі цивільного захисту

У 2009 році було прийнято **Дисциплінарний статут служби цивільного захисту**²⁸⁵. Даний Статут передбачає особливості дисциплінарних правопорушень, дисциплінарних стягнень та порядку їх накладення, які не передбачені у дисциплінарному законодавстві загального характеру (Кодексі законів про працю та Законі «Про державну службу»). Зокрема, ним встановлено, що:

²⁸⁴ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 04.09.2009 № 1622-VI

²⁸⁵ Закон України «Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту» від 05.03.2009 № 1068-VI.

- крім загальних, застосуванню підлягають такі види заохочень, як дострокове зняття дисциплінарного стягнення, дострокове присвоєння чергового спеціального звання, присвоєння чергового спеціального звання, вищого на один ступінь від звання, передбаченого займаною штатною посадою;

- можливим є усне попередження про вчинення незначного порушення;

- можливим є усунення від виконання службових обов'язків у разі вчинення грубого порушення;

- дія дисциплінарного стягнення, накладена письмовим наказом, діє протягом року, а усним – протягом місяця;

- крім загальних, передбачені такі види дисциплінарних стягнень, як зауваження, сувора догана, звільнення у зв'язку з систематичним невиконанням умов контракту чи через службову невідповідність; до осіб начальницького складу також може бути застосовано пониження у спеціальному званні на один ступінь;

- можливим є накладення таких дисциплінарних стягнень, як зауваження, позачергове призначення в наряд на службу, позбавлення чергового звільнення з розташування навчального закладу (підрозділу);

- накладення дисциплінарного стягнення у вигляді попередження про неповну службову відповідність є одноразовим.

Проте слід констатувати, що належного дисциплінарного законодавства у загальній цивільній службі (тобто в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування) Україна досі не має.

Практика застосування чинного законодавства про публічну службу та підзаконна нормотворчість

Проблеми щодо стабільності державної служби

В аналізований період продовжилася практика звільнення Президентом України та Кабінетом Міністрів України державних службовців без вказівки на підставу таких звільнень та без вказівки на норму

нормативно-правового акта²⁸⁶, а також практика звільнення на підставі порушення присяги державного службовця²⁸⁷.

В окремих випадках влада маніпулювала підставами для звільнення. Наприклад, голову Державного комітету ветеринарної медицини спочатку було звільнено за порушення присяги, а вже через тиждень Уря-

²⁸⁶ Див., наприклад, акти Президента України: Розпорядження «Про звільнення С. Качковського з посади голови Високопільської районної державної адміністрації Херсонської області» від 12.01.2009 № 3/2009-рп; Розпорядження «Про звільнення В. Тимченка з посади голови Яготинської районної державної адміністрації Київської області» від 06.03.2009 № 39/2009-рп; Розпорядження «Про звільнення П. Лісного з посади голови Петриківської районної державної адміністрації Дніпропетровської області» від 26.03.2009 № 47/2009-рп; Розпорядження «Про звільнення С. Яцюка з посади голови Коломацької районної державної адміністрації Харківської області» від 26.03.2009 № 51/2009-рп; Розпорядження «Про звільнення І. Клименка з посади голови Овруцької районної державної адміністрації Житомирської області» від 06.04.2009 № 54/2009-рп; Розпорядження «Про звільнення М. Карлійчука з посади голови Сторожинецької районної державної адміністрації Чернівецької області» від 10.07.2009 № 138/2009-рп; Розпорядження «Про звільнення В. Погорілого з посади голови Кодимської районної державної адміністрації Одеської області» від 08.02.2010 № 13/2010-рп; Розпорядження «Про звільнення В.Березюка з посади голови Іваничівської районної державної адміністрації Волинської області» від 10.02.2010 № 17/2010-рп. тощо

Розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про звільнення Кощинця В. В. з посади голови Державного департаменту України з питань виконання покарань» від 12.08.2009 № 950-р; «Про звільнення Черевка В. М. з посади першого заступника начальника Державної екологічної інспекції» від 09.09.2009 № 1058-р; «Про звільнення Рака Г. Л. з посади першого заступника голови Державної адміністрації морського і річкового транспорту» від 09.09.2009 № 1068-р; «Про звільнення Ткаліча В. П. з посади голови Державної служби геодезії, картографії та кадастру» від 16.12.2009 № 1528-р; «Про звільнення Шведенка М. М. з посади голови Державного комітету рибного господарства України» від 01.03.2010 № 309-р; «Про звільнення Кострова М.М. з посади начальника Державної екологічної інспекції» від 10.03.2010 № 371-р; «Про звільнення Макаренка І.Д. з посади заступника Міністра охорони навколишнього природного середовища України (у зв'язку з несумлінним виконанням обов'язків – порушенням Присяги державного службовця)» від 24.02.2010 № 255-р

²⁸⁷ Див. наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про звільнення Сагана О. Н. з посади голови Державного комітету України у справах національностей та релігій» (порушення присяги) від 13.05.2009 № 500-р; «Про звільнення Бондаренка О. М. з посади начальника Державної архітектурно-будівельної інспекції» (порушення присяги) від 10.06.2009 № 614-р; «Про звільнення Даневича О. С. з посади першого заступника голови Державного казначейства України» (порушення присяги) від 08.07.2009 № 763-р; «Про звільнення Чечуліної О. О. з посади заступника голови Державного казначейства України» (порушення присяги) від 08.07.2009 № 764-р; «Про звільнення Оленцевича А. Е. з посади заступника Голови Державного департаменту України з питань виконання покарань» (порушення присяги) від 23.09.2009 № 1128-р

дом було змінено підставу його звільнення на звільнення за власним бажанням²⁸⁸. Випадки звільнення на підставі порушення присяги державного службовця засвідчують, що, керуючись даною підставою, можна звільнити будь-кого. Це зумовлено наявною можливістю доволі широкого тлумачення даної підстави для звільнення, чим часто зловживає політичне керівництво держави.

Яскравим прикладом короткострокового перебування на посаді стало перебування Волкова В. В. на посаді голови Державного комітету рибного господарства України, який спочатку був поновлений на посаді Розпорядженням Уряду від 25.11.2009 № 1404-р, а звільнений вже наступним за порядковим номером актом того ж органу у той же день. Також ця ситуація є прикладом недобросовісного виконання судового рішення.

Крім того, влада часто дозволяє собі використовувати такий інструмент звільнення з посади, як скасування акта про призначення (наприклад, з тієї підстави, що первинне рішення не було реалізоване)²⁸⁹. Щонайменше це свідчить про правовий нігілізм у вищих органах влади.

Також на початку 2010 року, в період зміни президентів і урядів, значна кількість державних службовців першої та другої категорії, на наш погляд, сумнівно використали інститут відставки для того, щоб припинити кар'єру державного службовця. Адже необхідно враховувати, що строк перебування на посаді багатьох з тих державних службовців, які пішли у відставку, був досить незначним (від п'яти до одинадцяти місяців)²⁹⁰.

²⁸⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про звільнення Іванова Г. Б. з посади голови Державного комітету ветеринарної медицини України» від 21.01.2009 № 45; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 січня 2009 року № 45» від 29.01.2009 № 84-р

²⁸⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2010 р. № 320 «Про скасування розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2010 № 226 «Про призначення Черпільського О. З. першим заступником Міністра транспорту та зв'язку України» від 10.03.2010 № 376-р

²⁹⁰ Див, наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про призначення Супрун Л. П. головою Державного агентства України з інвестицій та інновацій Кабінет Міністрів України» від 14.10.2009 № 1208-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про відставку Супрун Л. П.» від 17.03.2010 № 423-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про призначення Савченка О. В. заступником Міністра фінансів України» від 16.09.2009 № 1121-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про відставку Савченка О. В.» від 12.03.2010 № 415-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про призначення Мухіна В. Г.

Після приходу нової влади (з початком президентства В. Януковича) продовжилася практика недбалого ставлення до інституту державної служби. Впродовж лише березня-квітня і Президентом, і Кабінетом Міністрів України було звільнено (в тому числі «за власним бажанням») кілька сотень осіб з керівних посад державної служби. Крім того, Президент В. Янукович та Уряд М. Азарова продовжили практику своїх попередників звільняти державних службовців на підставі порушення присяги державного службовця²⁹¹ або ж взагалі без будь-якого нормативно-правового обґрунтування²⁹². Без вказівки на будь-яку підставу були звільнені усі начальники управлінь СБУ в об-

начальником Державної архітектурно-будівельної інспекції» від 08.07.2009 № 766-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про відставку Мухіна В. Г.» від 17.03.2010 № 556-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про призначення Голева М. К. заступником Міністра фінансів України» від 06.05.2009 № 497-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про відставку Голева М. К.» від 12.03.2010 № 414-р; Указ Президента «Про призначення І. Попова заступником Глави Секретаріату Президента України – Представником Президента України у Верховній Раді України» від 24.03.2009 № 182/2009; Указ Президента «Про відставку заступника Глави Секретаріату Президента України – Представника Президента України у Верховній Раді України І. Попова» від 24.02.2010 № 238/2010; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про призначення Третякової Г. М. членом Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України - директором департаменту тимчасового адміністрування фінансово-кредитних установ» від 24.06.2009 № 705-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про відставку Третякової Г. М.» від 12.04.2010 № 842-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про призначення Прозорова Ю. В. заступником голови Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України» від 24.06.2009 № 703-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про відставку Прозорова Ю. В.» від 28.04.2010 № 987-р

²⁹¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про звільнення Мельника В. В. з посади голови Державної інспекції з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку» від 31.05.2010 № 1155-р

²⁹² Див. наприклад, акти Президента: Указ «Про звільнення О. Кіхтенка з посади начальника Головного управління – командувача внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України» від 06.04.2010 № 519/2010; Розпорядження «Про звільнення І. Соловйова з посади голови Бобринецької районної державної адміністрації Кіровоградської області» від 11.06.2010 № 919/2010-рп; Розпорядження «Про звільнення М. Лінського з посади голови Миронівської районної державної адміністрації Київської області» від 15.06.2010 № 945/2010-рп; Указ «Про звільнення М. Маломужа з посади голови Служби зовнішньої розвідки України» від 18.06.2010 № 702/2010

Розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про звільнення Дорошенка Є.В. з посади заступника голови правління Державної іпотечної установи» від 12.04.2010 № 868-р; «Про звільнення Святка С. А. з посади першого заступника голови правління Державної іпотечної установи» від 12.04.2010 № 835-р; «Про звільнення Козака Т. Р. з посади заступника Голови Державної митної служби України» від 16.06.2010 № 1227-р

ластях та начальник Головного управління СБУ в м. Києві та Київській області²⁹³.

Крім того, Урядом М. Азарова без вказівки на будь-яку причину було скасовано окремі акти попередника про призначення на посади²⁹⁴. Також не відомо, з яких причин Урядом М. Азарова були скасовані деякі акти про звільнення з посади, в тому числі, це стосувалося актів про звільнення на підставі одноразового грубого порушення трудових обов'язків, прогулу без поважних причин тощо²⁹⁵.

Період нової влади (щоправда, рівно як і всі попередні періоди) також характеризувався домінуванням політичних мотивів при звільненні та призначенні на посади державних службовців, особливо вищих категорій. Про це свідчить тотальне звільнення та наступне призначення нових голів місцевих державних адміністрацій. У зв'язку з цим також постало питання про можливість звільнення державних службовців з посад на підставі закінчення строків повноважень Президента України²⁹⁶. На наш погляд, такі звільнення є порушенням чинного

²⁹³ Див. наприклад, Указ Президента «Про звільнення В. Рокитського з посади начальника Управління Служби безпеки України в Закарпатській області» від 12.03.2010 № 346/2010; Указ «Про звільнення В. Пшеничного з посади начальника Головного управління Служби безпеки України в Автономній Республіці Крим» від 18.03.2010 № 359/2010; Указ «Про звільнення М. Сальви з посади начальника Управління Служби безпеки України у м. Севастополі» від 18.03.2010 № 361/2010; Указ «Про звільнення О. Полковниченка з посади начальника Головного управління Служби безпеки України у м. Києві та Київській області» від 23.03.2010 № 408/2010; Указ Президента «Про звільнення О. Іванова з посади начальника Управління Служби безпеки України в Донецькій області» від 23.03.2010 № 407/2010

²⁹⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування розпоряджень Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2008 року № 205 і 207» від 17.03.2010 № 457-р («Про призначення Портнова А. В. першим заступником голови Фонду державного майна України» та «Про призначення Фесенка В. І. заступником голови Фонду державного майна України»)

²⁹⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2010 року № 265 «Про звільнення Гончара М. В. з посади заступника Міністра транспорту та зв'язку України – голови Державної адміністрації зв'язку» від 17.03.2010 № 461-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2010 року № 281 «Про звільнення Костриби Н. П. з посади заступника голови Державної адміністрації зв'язку» від 17.03.2010 № 462-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2009 р. № 1215 «Про звільнення Монтрезора І. Л. з посади заступника Міністра оборони України»» від 12.04.2010 № 825-р

²⁹⁶ Див., наприклад: укази Президента: «Про звільнення Ю. Чижмари з посади голови Тернопільської обласної державної адміністрації» від 06.04.2010 № 511/2010; «Про звільнення М. Лаврика з посади голови Сумської обласної

законодавства, адже у змінений Конституції України не було прив'язки строку повноважень голів місцевих державних адміністрацій до строку повноважень глави держави (*з конституційної точки зору дану низку актів Президента проаналізовано у розділі Доповіді «Політична система і конституційне право»*).

При цьому влада сама визнавала, що при звільненні і призначенні *«ми діяли через кадрові співбесіди, через зустрічі з віце-прем'єрами і міністрами....»*²⁹⁷. Тобто при призначенні нових посадовців використовувався не інструмент відкритого конкурсного добору, а метод особистих співбесід.

Вивільняючи посади для своїх кадрів, Кабінет Міністрів згодом навіть йшов на компроміси, змінюючи формулювання підстав, на основі яких попередньо були звільнені державні службовці, або вносячи такі зміни до актів, в яких не було зазначено жодної підстави для звільнення. Нерідко після внесення змін державний службовець вважався звільненим «за власним бажанням»²⁹⁸. Парадоксальною також є ситуація, коли така підстава для звільнення, як прогул без поважних причин тощо, змінювалася на звільнення «за власним бажанням» або ж звільнений за власним бажанням державний службовець згодом

державної адміністрації» від 06.04.2010 № 508/2010; «Про звільнення В. Мовчана з посади голови Кіровоградської обласної державної адміністрації» від 06.04.2010 № 510/2010; «Про звільнення С. Куніцина з посади голови Севастопольської міської державної адміністрації» від 06.04.2010 № 509/2010; «Про звільнення О. Домбровського з посади голови Вінницької обласної державної адміністрації» від 06.04.2010 № 507/2010; «Про звільнення М. Палійчука з посади голови Івано-Франківської обласної державної адміністрації» від 26.03.2010 № 447/2010; «Про звільнення В. Асадчева з посади голови Полтавської обласної державної адміністрації» від 26.03.2010 № 446/2010; «Про звільнення М. Романюка з посади голови Волинської обласної державної адміністрації» від 26.03.2010 № 445/2010; «Про звільнення В. Логвиненка з посади голови Донецької обласної державної адміністрації» від 18.03.2010 № 375/2010; «Про звільнення Б. Сіленкова з посади голови Херсонської обласної державної адміністрації» від 18.03.2010 № 374/2010; «Про звільнення О. Антіпова з посади голови Луганської обласної державної адміністрації» від 18.03.2010 № 373/2010

²⁹⁷ У Азарова запевняють, що чистки ніхто не влаштовував // Українська правда – Неділя, 04 квітня 2010, 19:03 // Режим доступу: URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2010/04/4/4910292/>

²⁹⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 березня 2010 року № 581» від 31.03.2010 № 772-р; «Про доповнення розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 березня 2010 року № 626» від 17.05.2010 № 1047-р; «Про внесення зміни до розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2010 року № 1503» від 28.07.2010 № 1545-р

ішов у відставку²⁹⁹. Таким чином, констатуємо проблему браку гарантій належного захисту прав державних службовців, зокрема, захисту від незаконного звільнення. З цієї ж причини призначення на посади державних службовців здійснюється, виходячи не професійних якостей, знань та досвіду у відповідній сфері, а на основі принципу довіри, яким керуються при призначенні на політичні посади.

Таким чином, у випадку незаконних звільнень порушується одна із засад публічної служби – її стабільність. Стабільність публічної служби полягає у тому, що більшість призначень у державній службі мають бути безстроковими, а звільнення державного службовця з посади має бути обґрунтованим та з обов'язковим посиланням на одну з підстав, що передбачена на рівні закону. Такий перелік підстав для звільнення у законодавстві має бути вичерпним. На наш погляд, нестабільність публічної служби в Україні обумовлена, насамперед, відсутністю чіткого розподілу посад на адміністративні та політичні.

Отже, здійснені протягом 2009–2010 років порушення у сфері публічної служби були типовими. Очевидною є потреба зміни державної політики у сфері державної служби.

У кінці 2010 року Президентом було надано доручення Уряду скоротити штатну чисельність працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України на 50 відсотків³⁰⁰ та забезпечити в процесі ліквідації, реорганізації ЦОВВ скорочення чисельності державних службовців, які працюють у ЦОВВ, не менше, ніж на 30 відсотків³⁰¹. На жаль, відкритою є проблема, яким чином відбуватиметься скорочення персоналу, якщо не було ніяких рішень про скорочення державних функцій. Також ймовірною є загроза використання даних ініціатив влади для звільнення з державної служби за суб'єктивними чинниками (особистої лояльності тощо).

Як пострадянський анахронізм також варто згадати такі «гарантії» як збереження на період дії існуючих умов оплати праці *за керівними*

²⁹⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про внесення зміни до розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 березня 2010 року № 754» від 07.04.2010 № 811-р; «Про внесення зміни до розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 березня 2010 року № 580» від 24.03.2010 № 679-р; «Про внесення зміни до розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2010 року № 904» від 12.05.2010 № 1037-р; «Про внесення зміни до розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2009 року № 1017» від 02.09.2010 № 1755-р

³⁰⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про скорочення штатної чисельності працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 10.12.2010 № 1124

³⁰¹ Указ Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085/2010

працівниками та директорами департаментів ЦОВВ, переведеними в межах одного органу на іншу роботу у зв'язку зі скороченням і реорганізацією, та працівниками Секретаріату Кабінету Міністрів України, переведеними на іншу роботу до ЦОВВ з аналогічних причин умови оплати праці за попереднім місцем роботи та медичне обслуговування (виділено авторами Доповіді), яким вони користувалися³⁰².

Проходження державної служби

Через брак раціональної класифікації посад державної служби влада в ручному режимі продовжила практику **віднесення посад до відповідних категорій посад державних службовців**³⁰³. Аналогічна проблема залишається нерозв'язаною і в органах місцевого самоврядування через наявність аналогічного регулювання у статті 14 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»³⁰⁴.

Протягом 2009 року було розширено **перелік осіб, які без конкурсного відбору або стажування можуть прийматися на державну службу**. До них, зокрема, було віднесено випускників ВНЗ, що здобули вищу освіту за спеціальностями галузі знань «Державне управління» та які приймаються на службу у державні органи, які направляли їх на навчання за державним замовленням³⁰⁵.

³⁰² Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі заходи щодо забезпечення виконання Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085» від 10.12.2010 № 1128

³⁰³ Див., наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про віднесення посад працівників апарату Фонду державного майна до відповідних категорій посад державних службовців» від 18.03.2009 № 279; «Про віднесення посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та посад працівників його апарату до відповідних категорій посад державних службовців» від 13.05.2009 № 508-р; «Про віднесення посад працівників Адміністрації Президента України до відповідних категорій посад державних службовців» від 02.06.2010 № 1154-р; «Про віднесення посади державного адміністратора міської ради (міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (їх виконавчих органів), районної і районної у м. Києві та Севастополі держадміністрації, Київської та Севастопольської міськдержадміністрації до відповідної категорії посад державних службовців і посад в органах місцевого самоврядування» від 03.11.2010 № 2063-р

³⁰⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про віднесення посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій посад» від 17.02.2010 № 225-р

³⁰⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 року № 423 «Про деякі питання застосування статей 4, 15 і 27 Закону України «Про державну службу» від 10.06.2009 № 572

Суттєві зміни були внесені до **Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців**³⁰⁶ (докладніше про це питання йдеться у підрозділі Доповіді «Антикорупційна політика»).

На виконання порядку погодження продовження терміну перебування на державній службі³⁰⁷ було прийнято **порядок інформування Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України про досягнення граничного віку перебування на державній службі або закінчення терміну попереднього його продовження державним службовцем**³⁰⁸. Зокрема, ним передбачається, що до 5 числа останнього місяця кожного кварталу органи державної влади інформують з цих питань Головдержслужбу у такому порядку: у I кварталі за III квартал поточного року і так далі. В свою чергу, Головдержслужба на основі поданої інформації до 25 числа останнього місяця кожного кварталу подає узагальнену інформацію відповідно до Парламенту, Президента або Уряду. Водночас постає питання, чому самі органи, які мають відповідні кадрові повноваження, не контролюють дотримання вимоги Закону щодо граничного віку службовців, яких ці органи призначають (та звільняють).

Зміни були внесені до **порядку щорічної оцінки виконання державними службовцями обов'язків**³⁰⁹. Зокрема, встановлено, що до початку оцінювання кадрові служби повинні ознайомити державних службовців з критеріями і показниками якості роботи. А підсумкова оцінка враховуватиме самооцінку, оцінку безпосереднім керівником виконання посадових обов'язків і доручень керівника.

Варто згадати і про затверджений Урядом М. Азарова **порядок проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої**

³⁰⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців» від 24.06.2009 № 623

³⁰⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку погодження продовження терміну перебування на державній службі» від 26.12.2003 № 2020

³⁰⁸ Наказ Головдержслужби «Про затвердження Порядку інформування Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України про досягнення граничного віку перебування на державній службі або закінчення терміну попереднього його продовження державним службовцем, яких призначає на посаду та звільняє з посади в установленому опрядку Верховна Рада України, Президент України або Кабінет Міністрів України» від 07.07.2009 № 182

³⁰⁹ Наказ Головдержслужби «Про затвердження змін до Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань» від 04.11.2009 № 326

влади³¹⁰. Перевірка проводиться за дорученнями Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, Міністра Кабінету Міністрів України. Склад робочої групи для перевірки затверджується Першим віце-прем'єр-міністром за поданням Міністра Кабінету Міністрів не пізніше, ніж за п'ять робочих днів до початку перевірки. План проведення перевірки не пізніше ніж за один день до її початку, надсилається відповідному органу виконавчої влади. Строк проведення перевірки не повинен перевищувати 10 робочих днів. Продовження цього строку допускається не більше, ніж на 10 днів. Звіт за результатами перевірки складається протягом п'яти робочих днів. Керівник органу має право на нього подати письмові пояснення. Керівник робочої групи звітує посадовій особі, за дорученням якої проводилася перевірка, та інформує Міністра Кабінету Міністрів України протягом семи робочих днів. Керівник відповідного органу протягом трьох робочих днів готує план заходів щодо усунення порушень. Відповідний орган протягом місяця після закінчення перевірки інформує Кабінет Міністрів України про усунення недоліків та вжиті заходи.

Урядом М. Азарова було затверджено **Порядок розгляду питань, пов'язаних з підготовкою і внесенням подань щодо осіб, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Президентом України або Кабінетом Міністрів України чи погоджується з Кабінетом Міністрів України**³¹¹. Цей порядок стосується членів Уряду, керівників ЦОВВ, урядових органів та їх заступників, голів місцевих держадміністрацій, державних підприємств, установ та організацій.

Також за нової влади Головердержслужбою було затверджено **нову редакцію Загальних правил поведінки державних службовців**³¹². На відміну від попередніх вони містять детальне регулювання порядку виявлення та запобігання конфлікту інтересів. Зокрема, передбачено, що державний службовець зобов'язаний вживати заходів щодо недопущення конфлікту інтересів. Обставини, що можуть призвести до виникнення конфлікту інтересів, повинні бути усунуті до того, як дер-

³¹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади» від 15.09.2010 № 844.

³¹¹ Постанова «Деякі питання, пов'язані з підготовкою і внесенням подань щодо осіб, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Президентом України або Кабінетом Міністрів України чи погоджується з Кабінетом Міністрів України» від 22.11.2010 № 1065

³¹² Наказ Головердержслужби «Про затвердження Загальних правил поведінки державних службовців» від 04.08.2010р. № 214

жовний службовець буде призначений на посаду. Після призначення на посаду державний службовець має невідкладно повідомити про його виникнення безпосереднього керівника та терміново вжити заходів щодо усунення таких обставин. Якщо вжиті заходи є недостатніми, то державний службовець має повідомити про це керівника відповідного органу. Якщо конфлікт інтересів виникне у державного службовця, який входить до складу колегіального органу, він не повинен брати участь у прийнятті рішення, якщо його неучасть не впливає на повноваження цього органу; в іншому ж разі його участь має здійснюватись під контролем. У разі неможливості усунення конфлікту інтересів шляхом заміщення державного службовця та відсутності можливостей для його переведення на іншу посаду відповідної категорії керівник органу, його заступник відповідно до розподілу повноважень протягом одного робочого дня, приймає рішення про здійснення контролю за рішеннями, що приймаються цим державним службовцем, у формі перевірки змісту рішень чи проектів рішень або ж розгляду справ та прийняття рішень у присутності відповідальної особи.

Також державному службовцю забороняється отримувати подарунки за рішення, дії чи бездіяльність, що приймаються, вчинюються безпосередньо ним або за його сприяння іншими посадовими особами та органами тощо. Якщо державний службовець виявив подарунок у службовому приміщенні чи отримав його в інший спосіб, він зобов'язаний невідкладно письмово повідомити свого безпосереднього керівника. Про виявлення подарунка складається акт, який підписується державним службовцем, безпосереднім керівником та особою, відповідальною за запобігання проявам корупції.

Таким чином, окремі положення щодо конфлікту інтересів, які мали бути введені в дію шляхом прийняття відповідного закону, тепер діють на рівні підзаконного нормативно-правового акта. Але, звичайно, такого вирішення проблеми не достатньо. Питання етичної поведінки публічних службовців і далі потребують врегулювання у законі.

Кадровий резерв

На початку 2009 року було внесено зміни до **Порядку подання кандидатур для зарахування до кадрового резерву на посади державних службовців першої-третьої категорії та Порядку проведення конкурсу із зарахування до кадрового резерву на посади державних службовців першої-третьої категорії**, призначення на які здійснюється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів

України та Кабінетом Міністрів України³¹³. Зокрема, вищевказані кандидатури пропонуються Головдержслужбі для подання на розгляд Уряду. Конкурс з зарахування до кадрового резерву проводиться:

- на посади перших заступників та заступників міністрів – відповідним міністерством;
- на посади керівників ЦОВВ, їх перших заступників та заступників, керівників урядових органів, їх перших заступників та заступників – відповідним ЦОВВ;
- на посади голів обласних, районних, районних у м. Севастополі держадміністрацій – відповідними обласними, районними, Севастопольською міською держадміністраціями.

У випадку ж недостатньої кількості заяв про участь у конкурсі керівник державного органу одноособово приймає рішення про включення до списку рекомендованих осіб для зарахування до кадрового резерву.

Питанням формування кадрового резерву зацікавився також і Уряд М. Азарова³¹⁴. У 2010 році кадровий резерв на посади державних службовців першої-третьої категорії, призначення на які здійснюється Президентом за поданням Уряду та Урядом, формувався без застосування конкурсного відбору. Кабінет Міністрів України надав право керівникам державних органів самостійно приймати рішення про включення претендентів до списку осіб, рекомендованих для зарахування до кадрового резерву.

Президентом В. Януковичем було створено робочу групу з підготовки пропозицій щодо утворення та формування ще одного кадрового резерву – *Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації»*, для підготовки пропозицій щодо механізму та етапів формування з найбільш обдарованих громадян Президентського кадрового резерву, визначення програм, навчальних закладів для підготовки, перепідготовки зарахованих осіб, механізму мотивації та заохочення

³¹³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 року № 199 і від 21 лютого 2007 року № 272» від 25.02.2009 року № 129

³¹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування кадрового резерву на посади державних службовців першої-третьої категорії, призначення на які здійснюється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України та Кабінетом Міністрів України, на 2010 рік» від 12.04.2010 № 303

осіб, які перебувають у Президентському кадровому резерві, механізму працевлаштування тощо³¹⁵.

На наш погляд, досі практика ведення кадрового резерву залишається маловиправданою. На його функціонування витрачається значна кількість ресурсів. При цьому мета, задля якої створюється кадровий резерв, не досягається.

Зрештою, і про результативність останніх з названих ініціатив влади наразі нічого не відомо.

Управління у сфері державної служби

На початку 2009 року було **створено Раду керівників кадрових служб центральних органів виконавчої влади**³¹⁶. До основних завдань Ради було віднесено участь у визначенні пріоритетів та механізму забезпечення реалізації єдиної державної політики з питань кадрової роботи у сфері державної служби, аналіз діяльності кадрових служб ЦОВВ та підвищення ефективності їх роботи, підготовку пропозицій щодо заохочення державних службовців до побудови службової кар'єри, удосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців, забезпечення прозорості підбору, розстановки кадрів та роботи з персоналом, удосконалення системи обліку кадрів з використанням сучасних інформаційних технологій. До складу Ради, під керівництвом начальника Головдержслужби, входять керівники кадрових служб ЦОВВ. Про які-небудь позитивні зміни у функціонуванні інституту державної служби у зв'язку з утворенням вищеназваної Ради наразі невідомо.

У зв'язку з **утворенням місцевих та регіональних галузевих рад підприємців** були внесені зміни до ряду актів Уряду, зокрема щодо залучення представників галузевих рад підприємців до проведення атестації та щорічної оцінки виконання державними службовцями місцевих органів виконавчої влади та посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них завдань і обов'язків, що пов'язані з регулюванням підприємницької діяльності (Положення про проведення атестації державних службовців та Типове положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування); до складу конкурсної комісії, яка проводить конкурс на заміщення ва-

³¹⁵ Розпорядження Президента «Про робочу групу з підготовки пропозицій щодо утворення та формування Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» від 09.07.2010 № 1017/2010-рп

³¹⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради керівників кадрових служб центральних органів виконавчої влади» від 21.01.2009 № 18

кантних посад державного службовця, що виконує функції, пов'язані з регулюванням підприємницької діяльності (Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців)³¹⁷.

В аналізованій період **до повноважень територіальних управлінь державної служби Голодержслужби** було віднесено низку нових повноважень, зокрема³¹⁸:

- надання роз'яснення та контроль за дотриманням законодавства про публічну службу та боротьбу з корупцією, а також запобігання проявам корупції;

- облік та контроль даних про державних службовців 4–7 категорії, участь у інформатизації державної служби, а також контроль за порядком формування і використання кадрового резерву, проведення конкурсного добору, атестації та щорічної оцінки державних службовців;

- внесення пропозицій керівникам державних органів щодо скасування рішень, усунення недоліків та притягнення до відповідальності, а також участь у проведенні службових розслідувань (за рішенням начальника Голодержслужби);

- надання методично-консультаційної допомоги управлінням якістю та оцінка якості адміністративних послуг;

- надання методично-консультаційної допомоги та організація функціонального обстеження, складення аналітичних висновків з вивчення громадської думки щодо оцінки діяльності місцевих органів виконавчої влади;

- надання методично-консультаційної допомоги, аналіз та узагальнення інформації про потреби у підвищенні кваліфікації державних службовців, а також в організації обліку та моніторингу працевлаштування випускників, аналіз професійних програм та планів-графіків підвищення кваліфікації, участь у формуванні державного замовлення та координація організації професійного навчання.

Але і в цьому випадку очевидно, що власне повноцінних «повноважень», тобто самостійних право-обов'язків, орієнтованих на результат, територіальні органи Голодержслужби і надалі практично не отрима-

³¹⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 13.05.2009 № 512-р

³¹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Типового положення про управління державної служби Головного управління державної служби в Автономній Республіці Крим, області, містах Києві та Севастополі» від 29.07.2009 № 786

ли. Це вчергове засвідчує надзвичайну сумнівність у доцільності утримання за рахунок платників податків цієї системи підрозділів.

Натомість, центральний апарат Головдержслужби мав деякі більш переконливі приклади успішної роботи. Зокрема, у 2009 році Уряд доручив Головдержслужбі розробити та впровадити програмне забезпечення, пристосоване до обліку електронних особових справ державних службовців, а також затвердити **порядок формування та ведення державними органами особових справ в електронній формі**³¹⁹. Також були позитивні досягнення у виконанні завдань з впровадження у ЦОВВ електронної системи «Електронне міністерство» (з реалізацією пілотного проекту в Головдержслужбі) та розроблення технічних регламентів впровадження та функціонування систем електронного документообігу та електронного цифрового підпису³²⁰.

Кроком до впровадження е-урядування в Україні став **початок обміну електронною поштою службовими документами** у форматі PDF **в деяких органах виконавчої влади з 1 вересня 2009 року**³²¹ з метою оперативного поширення інформації та попереднього погодження проектів актів. Електронний обмін службовими документами в органах виконавчої влади – це той інструмент, який пришвидшить процеси взаємодії між органами виконавчої влади усіх рівнів, а також між підрозділами всередині органів. Окрім того, буде створена електронна база даних усіх прийнятих рішень в електронній формі, що забезпечить збереженість усіх службових документів.

Нарешті, необхідно взяти до уваги, що у зв'язку з виданням 9 грудня 2010 року Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» №1085 доля Головдержслужби як окремого ЦОВВ залишається під питанням. Адже даний орган не згаданий в Указі ані серед реорганізованих, ані серед ліквідованих. Проте на кінець 2010 року питання про подальше існування даного органу та його підпорядкованість (у випадку збереження) залишалось невирішеним.

³¹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 року № 1151 «Про внесення змін до Порядку ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади» від 04.02.2009 № 58

³²⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 13.05.2009 № 512-р

³²¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про електронний обмін службовими документами в органах виконавчої влади» від 17.07.2009 № 733

Пенсійне забезпечення публічних службовців

На сьогоднішній день одним із найбільш проблемних інститутів публічної служби є інститут пенсійного забезпечення. Але, на жаль, протягом 2009–2010 років жодних реформ у цій сфері не проводилося.

Єдиним питанням, яке і раніше неодноразово **розглядалося Конституційним Судом України**, у 2009 році стало **питання максимального розміру пенсій державних службовців**³²². Оспорюваним положенням Постанови Уряду, яке було визнано неконституційним, передбачалося, що максимальний розмір пенсії ... не може перевищувати 12 мінімальних розмірів пенсії за віком, а пенсії, призначеної (перерахованої) відповідно до Закону «Про прокуратуру», – 10 тис. грн на місяць. Визнання вищевказаного положення неконституційним обґрунтовується Конституційним Судом тим, що це суперечить: частині 2 статті 19 (органи державної влади зобов'язані діяти в межах законів), статтям 113, 116, 117 (Кабінет Міністрів України видає акти виключно в межах своєї компетенції), пункту 6 частини 1 статті 92 (основи соціального захисту, форми та види пенсійного забезпечення визначаються виключно законами) Конституції, а також абзацу 6 частини 3 статті 4 (умови, норми та порядок пенсійного забезпечення передбачаються законами), абзацу 7 частини 2 статті 5 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (порядок визначення розмірів пенсійних виплат встановлюється лише цим Законом). З цього рішення КСУ також випливає, що сьогодні взагалі не може йтися про встановлення максимального розміру пенсії для окремих категорій громадян, зокрема, публічних службовців. Хоча, на наш погляд, така позиція Суду є досить дискусійною, тим більше враховуючи той факт, що абсолютна більшість громадян отримують взагалі мінімальну пенсію.

Цікавим моментом у сфері пенсійного забезпечення державних службовців протягом 2009–2010 років стала законодавча пропозиція народних депутатів щодо обчислення розмірів пенсій державних службовців, осіб, що перебувають на дипломатичній службі та службі в органах місцевого самоврядування, відповідно до Закону

³²² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 10 Постанови Кабінету міністрів України «Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян» (щодо максимального розміру пенсій державних службовців) від 08.09.2009 року № 19-рп/2009

«Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»³²³. Про доцільність такого підходу свідчить також і досвід багатьох зарубіжних країн, в яких підстави та порядок пенсійного забезпечення публічних службовців регулюються пенсійним законодавством, яке є загальним для усіх категорій громадян. Таке правове регулювання передбачає єдині мірки пенсійного забезпечення, єдині правила їх призначення та перерахунку без встановлення будь-яких переваг для публічних службовців.

Судова практика з питань публічної служби

Цікавими з точки зору розвитку права є діяльність адміністративних судів з питань публічної служби. Зокрема, на початку 2009 року (1 лютого) Вищим адміністративним судом України (надалі – ВАСУ) було видано ***Аналітичну довідку про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби***³²⁴.

У цьому контексті варто звернути увагу позицію ВАСУ, відповідно до якої визначаються наступні «види публічної діяльності»:

- діяльність на державних політичних посадах;
- професійна діяльність суддів;
- державна служба;
- служба в органах місцевого самоврядування.

На думку ВАСУ, під час вирішення справ щодо публічної служби пріоритетними є норми спеціальних законів. Зокрема, трудове законодавство підлягає застосуванню лише якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірні правовідносини або коли про це йдеться у спеціальному законі. Предмети ж таких позовів стосуються рішень керівників державних органів. Тому третьою особою без самостійних вимог на стороні відповідача в таких справах можуть бути залучені посадові особи, які прийняли оскаржувані рішення. При вирішенні ж питання щодо залучення до участі другого відповідача чи третьої особи (що є правом, а не обов'язком суду) у справах про оскарження актів Президента України стосовно звільнення з публічної служби органу, в якому громадянин перебував на публічній службі, судам необхідно виходити з аналізу позовних вимог та наявності підстав. Проблему,

³²³ Проект Закону «Про скасування привілеїв у пенсійному забезпеченні» від 01.12.2009 № 5391, поданий н/д Кульчинським М. Г., Шкутяк З. В

³²⁴ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0006760-09>

на думку ВАСУ, становить те, що, забезпечуючи адміністративний позов шляхом зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень, суд фактично поновлює позивача на посаді на період розгляду справи, що не узгоджується з метою застосування інституту забезпечення позову³²⁵. На наш погляд, у цьому випадку суди все ж таки мали б виходити з матеріалів конкретної справи та індивідуально вирішувати питання про обрання способу забезпечення позову.

На думку ВАСУ, проблеми виникають під час застосування приписів статей 40, 41 КЗпП. При застосуванні першої з них обов'язково необхідно попередити про наступне вивільнення не пізніше ніж за два місяці. Одночасно роботодавець має запропонувати працівникові роботу у тому ж закладі за професією чи спеціальністю, а за відсутності роботи – іншу. Звільнення із зазначених підстав допускається, якщо неможливо перевести працівника за його згодою на іншу роботу. При цьому враховується його переважне право залишитися на роботі. Потрібно мати на увазі, що в разі перетворення одного структурного підрозділу особи публічного права в інший або його перепрофілювання звільнення зі служби може мати місце, якщо це супроводжується скороченням чисельності чи штату працівників, а звільнення у зв'язку з ліквідацією можливе у разі, *коли ліквідується юридична особа, а не її структурний підрозділ* (виділено авторами Доповіді).

При розгляді справ, у яких предметом оскарження є рішення про звільнення особи, до якої застосовано дисциплінарне стягнення, судам слід звертати увагу на юридичну форму нормативно-правового акта, який регулює питання дисципліни, та враховувати, що відповідно до Конституції виключно законами визначаються діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. При цьому трудове законодавство застосовується субсидіарно. Про систематичне неналежне виконання позивачем своїх посадових обов'язків та вчинення ним проступків, які порочать його як державного службовця, можуть свідчити показання великої кількості свідків, письмові докази, у т. ч. висновок службового розслідування.

Ще більший інтерес для дослідників становить ***Лист Вищого адміністративного суду «Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби»***³²⁶. Зокрема, встановлено, що однією

³²⁵ Лист Вищого адміністративного суду України від 29.06.2006 року № 01-2/59

³²⁶ Лист Вищого адміністративного суду «Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби» від 26.05.2010 № 753/11/13-10

з проблем є відсутність єдиних підстав припинення публічної служби. Пріоритетними ж є норми спеціальних законів.

Найчастіше застосовується така підстава щодо публічних службовців, як розірвання трудового договору з ініціативи службовця або керівника державного органу. Найбільшу кількість справ цієї категорії становлять справи з приводу визначення підстав, згідно з якими припиняється проходження публічної служби.

Справи про звільнення публічного службовця за ініціативою публічного органу:

- внаслідок ліквідації (реорганізації) публічного органу (регулюється нормами КЗпП) передбачають необхідність перевірки наявності чи відсутності факту ліквідації юридичної особи публічного права згідно з Конституцією та чинним законодавством (а не з посиланнями на норми Цивільного кодексу), а також встановлення того факту, що адміністрацією публічного органу вжито всіх зусиль для переміщення або переведення публічного службовця чи іншого його працевлаштування;

- у зв'язку зі скороченням штатної чисельності юридичної особи публічного права регулюються спеціальним законодавством у разі його наявності, а не нормами КЗпП;

- у зв'язку з виникненням обставин, що перешкоджають перебуванню службовця на публічній службі, передбачають те, що публічні службовці, котрі звільнені від покарання та яким покарання судом призначається, але у вирокі зазначається про його остаточне і безумовне невиконання, визнаються такими, що не мають судимості, а тому підстав для їх звільнення немає.

Вірно зазначаючи про те, що служба в органах місцевого самоврядування та державна служба є рівнопорядковими видами публічної служби, ВАСУ помилково і в згаданій Аналітичній довідці, і Листі відносить до державних політичних посад посади голів місцевих держадміністрацій. Адже з позиції законодавства статус цих посад на момент видання листа був спірним, але з точки зору раціональності він мав бути визначений як державно-службовий. Зрештою, це впливало і зі статті 48 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», і до того ж було однозначно зафіксовано змінами до Закону України «Про державну службу» від 07.10.2010.

Навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців
Забезпечення діяльності Національної академії державного управління при Президентові України та інших вузів

У 2009 році кілька разів змінювалося керівництво НАДУ. При цьому для змін використовувалися і «реорганізаційні» рішення³²⁷. Часті **зміни керівництва НАДУ** не сприяли покращенням у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Як наслідок, загальновизнана потреба у реформуванні НАДУ зупинилася на проведенні підготовчих робіт. Крім того, варто відзначити, що у 2009 році повноваження з управління НАДУ було надано виключно Державному управлінню справами³²⁸.

Що стосується порядку підготовки державних службовців у НАДУ, то з 1 вересня 2009 року було **зменшено максимальний розмір стипендії слухачам**, які на момент зарахування за денною формою навчання перебували на публічній службі, до 1,5 максимального посадового окладу провідного спеціаліста міністерства. Крім того, встановлено обов'язок **відпрацювання не менш як п'ять років також і для аспірантів та докторантів**, які навчалися за денною формою і після закінчення навчання не займалися науково-педагогічною чи науковою діяльністю у сфері державного управління³²⁹.

Також у 2009 році Урядом було затверджено **Порядок прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників**³³⁰.

Порядком передбачено, що відповідні ВНЗ відбираються на конкурсній основі у порядку, затвердженому Головердержслужбою. При цьому строк навчання за денною формою становить 12 місяців, за

³²⁷ Див., наприклад, Указ Президента «Про деякі питання Національної академії державного управління при Президентові України» від 11.02.2009 № 81/2009, Указ Президента «Про деякі питання діяльності Національної академії державного управління при Президентові України» від 11.12.2009 № 1030/2009

³²⁸ Указ Президента «Питання Національної академії державного управління при Президентові України» від 06.04.2009 № 223/2009

³²⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про доповнення Положення про прийом слухачів до Національної академії державного управління при Президентові України» від 01.07.2009 № 665

³³⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників» від 29.07.2009 № 789. Цей Порядок не застосовується при прийомі на навчання до НАДУ

очною, вечірньою та заочно-дистанційною – 22 місяці. Навчальні плани, відкриття нової спеціалізації, склад апеляційної комісії, дострокові відрахування, поновлення на навчанні у разі повернення на публічну службу та переведення слухачів погоджуються з Головдержслужбою перед початком навчального року. Завдання організації такого конкурсу покладено на ГУДС шляхом розподілу функцій з визначення необхідних послуг і їх надання. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування подають Головдержслужбі пропозиції щодо підготовки за державним замовленням осіб, які мають повну вищу освіту, працюють в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування, мають стаж служби не менш як один рік, не досягли 45 років на момент подання документів та направлені на конкурсній основі (крім переможців та лауреатів щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець», які приймаються у межах 5 відсотків плану прийому).

Запроваджено нові процедури прийняття на навчання та працевлаштування випускників. До складу приймальної комісії та ДЕК включаються представники територіального органу Головдержслужби, інших органів (за згодою), провідні фахівці у сфері державного управління, представники громадських організацій (за згодою) та науково-педагогічні працівники, які мають науковий ступінь у галузі знань «Державне управління». Рішення про зарахування, яке приймає приймальна комісія за погодженням з Головдержслужбою, затверджується ректором до 1 серпня, про що письмово повідомляються кандидати. Випускники зобов'язані відпрацювати у відповідному органі не менш як п'ять років або, за їх згодою та за погодженням з Головдержслужбою, у іншому органі.

Порядком передбачається зобов'язання про відшкодування витрат на освіту у разі, якщо державний службовець залишає державну службу за власним бажанням. В даний час немає практичного підтвердження того, як наявність положення про відшкодування витрат на навчання може покращити ситуацію. Згідно зі статистичними даними, наданими НАДУ за 1996–2009 рр., загальна кількість випускників магістерських програм у галузі державного управління становила 13 415 осіб, з них 9324 особи (або 70%) навчалися в рамках державного замовлення. З них 3582 не продовжили роботу на державній службі. Щодо 138 осіб (98 за державним замовленням) немає інформації про їхнє працевлаш-

тування після закінчення навчання. Приблизно половина тих, хто навчалися на магістерських програмах (з 1996 року), вже на пенсії³³¹.

Новою владою у липні 2010 року також було утворено робочу групу з розроблення проекту концепції реформування НАДУ, але наразі про результати її роботи інформації немає³³².

Підвищення кваліфікації публічних службовців

Постійне підвищення кваліфікації публічних службовців є одним із чинників, які впливають на якісний рівень виконання ними своїх службових обов'язків, а також на ефективність виконання функцій органу державної влади або органу місцевого самоврядування.

У 2009 році Головердержслужбою на виконання Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців³³³ було прийнято **Порядок конкурсного відбору до мережі навчальних закладів для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації** державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за державним замовленням³³⁴. На сьогоднішній день існує 58 установ та компаній, які мають ліцензію на післядипломне навчання державних службовців з окремих дисциплін та мають контракти з інститутами державної управління³³⁵.

Паралельно з цим міністерства та інші ЦОВВ мають свої власні навчальні заклади, які забезпечують спеціалізовану підготовку в конкретних напрямках, таких як митниця, оподаткування тощо. Є 76 галузевих освітніх установ, що надають навчальні послуги для управлінського персоналу в різних галузях державної служби, наприклад, митні, податкові адміністрації, Інститут підвищення кваліфікації

³³¹ Байба Петерсоне. Оцінка та рекомендації стосовно системи підготовки державних службовців в Україні. / Байба Петерсоне. – Київ, 2010. – С. 20

³³² Указ Президента «Про розроблення проекту концепції реформування Національної академії державного управління при Президентові України» від 23.07.2010 № 783/2010

³³³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій» від 08.02.1997 № 167

³³⁴ Наказ Головердержслужби «Про затвердження Порядку конкурсного відбору до мережі навчальних закладів для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за державним замовленням» від 23.02.2009 № 49

³³⁵ Байба Петерсоне. Оцінка та рекомендації стосовно системи підготовки державних службовців в Україні. / Байба Петерсоне. – Київ, 2010. – С. 16, 18

для банківських фахівців та інші³³⁶. Доцільним було б також врахувати спеціалізацію відповідного закладу при підвищенні кваліфікації державними службовцями, які працюють у конкретній сфері.

Крім того, на виконання Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008-2011 роки³³⁷ Головдержслужбою було затверджено Перелік спеціальностей та спеціалізацій, критеріїв і порядку відбору ВНЗ, закладів післядипломної освіти та інших юридичних осіб, які надають освітні послуги, для здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України³³⁸. На виконання вищевказаної Постанови Уряду Головдержслужбою також було затверджено **Порядок проходження мовної підготовки фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України**³³⁹.

На початку 2010 року Головдержслужбою було визначено **Порядок здійснення контролю за змістом та якістю навчального процесу в закладах, що проводять підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України**³⁴⁰.

Однією з ініціатив ГУДС у сфері підвищення кваліфікації державних службовців, починаючи з кінця 2008 року, стало створення **Школи вищого корпусу державної служби**, яка має забезпечувати спеціальні короткострокові навчальні курси для керівників вищого рівня (для посад 1–2 категорії). На думку Головдержслужби, Школа має відігравати

³³⁶ Байба Петерсоне. Оцінка та рекомендації стосовно системи підготовки державних службовців в Україні. / Байба Петерсоне. – Київ, 2010. – С. 18

³³⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008–2011 роки» від 05.11.2008 № 974

³³⁸ Наказ Головдержслужби «Про затвердження Переліку спеціальностей та спеціалізацій, критеріїв і порядку відбору вищих навчальних закладів, закладів післядипломної освіти та інших юридичних осіб, які надають освітні послуги, для здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України» від 19.07.2009 № 225/761

³³⁹ Наказ Головдержслужби, МОН «Про затвердження Порядку проходження мовної підготовки фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України» від 19.08.2009 № 224/759

³⁴⁰ Наказ Головдержслужби «Про затвердження Порядку здійснення контролю за змістом та якістю навчального процесу в закладах, що проводять підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України» від 08.02.2010 № 29/86

ключову роль у створенні потенціалу керівництва і добропорядності найвищих посадових осіб. Планувалося, що Школа, серед її основних функцій, надаватиме професійну підготовку керівництву, проводитиме інтенсивні курси для новопризначених вищих державних службовців. Перший рік досвіду виявив основні чинники успіху такого роду тренінгів, а також проблеми, пов'язані з дефіцитом викладачів. Тренінги, які організовує Школа ГУДС, мають іншу методологію і підхід і з цієї причини не дублюють навчальні курси НАДУ. Тренінги Школи ГУДС є короткостроковими (1–2 дні), гнучкими та передбачають застосування індивідуального підходу, ближчого до підходів типу інструктування та створення команд, а не офіційної професійної підготовки. Перший рік роботи Школи, ресурси витрачені на її утворення і функціонування (в тому числі міжнародної технічної допомоги), кількість осіб, які пройшли тренінги, і вартість таких тренінгів в розрахунку на одного учасника, а також кількість осіб, які втратили посади у зв'язку зі змінами урядів, ще вимагають ретельного аналізу на предмет ефективності цієї ініціативи в чинному правовому полі сфери державної служби.

В цілому ж, система підготовки кадрів державної служби в Україні потерпає від роздробленості, а інституціональні реформи з встановлення її чіткої і раціональної моделі не завершені. Цьому сприяє те, що ролі ГУДС та НАДУ на сьогоднішній день є конкуруючими, а не взаємодоповнюючими. Крім того, у чинному законодавстві не встановлено жодних заохочень з метою підвищення інтересу державного службовця та його безпосереднього керівника у проходженні хоча б короткострокового навчання понад обов'язкові строки для навчання державних службовців. Відповідно, незважаючи на усі прийняті акти та внесені зміни, обов'язкова підготовка раз на 5 років так і залишилася формальним критерієм для призначення більш високого рангу (підвищення по службі згідно зі 29 Закону «Про державну службу») попри те, що щороку з цією метою для 45 000 (18%) державних службовців витрачаються бюджетні кошти³⁴¹.

Тому не вирішеним залишилося і питання фінансування навчання державних службовців. На думку фахівців, найважливіші проблеми в даний час пов'язані з неефективними процедурами управління бюджетом та правилами, що встановлені Міністерством фінансів: бюджетні кошти надходять в НАДУ тільки після того, як НАДУ надасть свої по-

³⁴¹ Байба Петерсоне. Оцінка та рекомендації стосовно системи підготовки державних службовців в Україні. / Байба Петерсоне. – Київ, 2010. – С. 9–15

слуги, що створює проблеми в організації ефективної роботи установи. Іншою проблемою є фінансування програм навчання в регіональних центрах і влада центральних установ (НАДУ і ГУДС) втручатися до їх бюджетних перерозподілів³⁴².

На початку 2009 року у сфері підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування змінилася **підпорядкованість Академії муніципального управління**, яка була перенесена з відання МОН до сфери управління Мінрегіонбуду³⁴³.

Також Урядом було затверджено концептуальний програмний документ – **Концепцію формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад** (надалі – Концепцію), в якій були закріплені особливості проходження підвищення кваліфікації муніципальними службовцями, а також напрямки реформування даного виду навчання³⁴⁴.

З метою розв'язання проблем, які на сьогоднішній день наявні у системі підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування (а їх перелік надається у Концепції), розподілені повноваження у відповідній сфері між Головдержслужбою та Мінрегіонбудом. Зокрема, до повноважень Головдержслужби віднесено:

- формування державного замовлення на підвищення кваліфікації;
- затвердження професійних програм;
- організацію та проведення моніторингу якості підвищення кваліфікації;
- визначення потреби органів місцевого самоврядування у підвищенні кваліфікації посадових осіб;
- організацію підвищення кваліфікації за професійними програмами.

В свою чергу, Мінрегіонбуд зобов'язаний забезпечити:

- погодження професійних програм;
- здійснення вибіркового контролю якості;
- контроль за формуванням державного замовлення тощо.

³⁴² Байба Петерсоне. Оцінка та рекомендації стосовно системи підготовки державних службовців в Україні. / Байба Петерсоне. – Київ, 2010. – С. 29

³⁴³ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Академії муніципального управління» від 18.02.2009 № 103

³⁴⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 08.04.2009 № 385-р

Отже, замість того, щоб здійснювати децентралізацію у сфері підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, Уряд, навпаки, концентрує найважливіші повноваження в руках двох ЦОВВ. Наразі ж в Україні постала необхідність надання більшої кількості функцій органам місцевого самоврядування, тим паче щодо тих питань, які безпосередньо стосуються якості їх функціонування. Адже керівники органів місцевого самоврядування найкраще знають, хто з їхніх працівників першочергово потребує підвищення кваліфікації. У цьому разі зменшилася б роль фактично найважливішого критерію відбору працівників на навчання – формально визначеної вимоги підвищення кваліфікації один раз на 5 років. Таким чином, при відборі для підвищення кваліфікації почали б враховуватися коло реальних обов'язків, професійна підготовка, знання та навички посадових осіб місцевого самоврядування. А визначальним фактором замість наявної на сьогоднішній день звітності про досягнуті показники стали б якість та реальні результати підвищення кваліфікації фахівців³⁴⁵.

Відбір навчальних закладів для підвищення кваліфікації здійснюється на конкурсних засадах Голодержслужбою за погодженням з Мінрегіонбудом на замовлення органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань. З цією метою ВНЗ подають Мінрегіонбуду та Голодержслужбі інформацію про умови надання таких послуг. Але при цьому у Концепції не врахований один з основних замовників. Мова йде про Асоціацію міст України. Отже, необхідно підвищити суттєво роль Асоціації міст у підвищенні кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема, шляхом залучення до навчального процесу наявної великої мережі навчальних установ³⁴⁶.

Інформація про потреби, види та напрями підвищення кваліфікації посадових осіб місцевих рад подається органами місцевого самоврядування також до Мінрегіонбуду та Голодержслужби. Такий розподіл повноважень між цими ЦОВВ є яскравим прикладом систематичної помилки, допущеної у Концепції: нечіткість у визначенні того, хто є суб'єктом, відповідальним за реалізацію відповідного заходу або виконання певного повноваження. Зокрема, така проблема наявна при визначенні усіх повноважень, що стосуються підвищення кваліфікації посадовими особами місцевого самоврядування та здійснюються

³⁴⁵ Байба Петерсоне. Оцінка та рекомендації стосовно системи підготовки державних службовців в Україні. / Байба Петерсоне. – Київ, 2010. – С. 28

³⁴⁶ Байба Петерсоне. Оцінка та рекомендації стосовно системи підготовки державних службовців в Україні. / Байба Петерсоне. – Київ, 2010. – С. 18

Головдержслужбою за погодженням з Мінрегіонбудом. Звідси впливає також ще один недолік даної Концепції, а саме, домінування ролі Головдержслужби. Це обумовлено тим, що вищевказаний ЦОВВ є центральним органом у сфері державної служби, а тому покликаний забезпечувати навчання, у тому числі підвищення кваліфікації в першу чергу державних службовців (але не муніципальних).

На виконання Концепції було прийнято план заходів³⁴⁷, яким серед іншого передбачається: запровадження електронного обліку посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію; розроблення критеріїв відбору викладачів, забезпечення їх кваліфікації та періодичної атестації в НАДУ тощо.

В будь-якому разі, питання навчання і підвищення кваліфікації публічних службовців ще потребує реформування, особливо зважаючи на те, що у законодавстві не передбачається проходження підготовчої служби майбутніми чиновниками. Тому особи, які вперше вступили на публічну службу, повинні обов'язково пройти навчання. А кількість таких «новоприбулих» в останні роки є значною, зважаючи на швидкоплинність кадрів на публічній службі. Крім того, актуальність даної проблематики обумовлена і тим, що фінансування проходження навчання публічними службовцями здійснюється за рахунок бюджетних ресурсів.

Уряд М. Азарова прийняв **положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування**³⁴⁸. Згідно з ним провідним навчальним закладом знову визначено НАДУ, яка здійснює методичне забезпечення викладачів. Передбачається, що освітньо-професійні програми розробляються ВНЗ IV рівня акредитації згідно з вимогами професійно-кваліфікаційних характеристик посад публічних службовців певних категорій, стандартами освіти і затверджуються МОН за погодженням з Головдержслужбою.

Визначені такі види підвищення кваліфікації: навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; тематичні

³⁴⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 23.09.2009 № 1134-р

³⁴⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» від 07.07.2010 № 564

постійно діючі та короткострокові семінари (тренінги); спеціалізовані короткострокові навчальні курси; стажування, в тому числі за кордоном; самоосвіта.

Строк та форма підвищення кваліфікації визначаються відповідним органом. При цьому строк підвищення кваліфікації з відривом від служби триває максимум чотири тижні (за погодженням з Урядом, як виняток – два місяці), без відриву – шість місяців, для військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ – 90 календарних днів (за умови відшкодування витрат стороною, що приймає, та за рішенням відповідного віце-прем'єр-міністра – 18 місяців).

Підвищення кваліфікації за професійними програмами здійснюється протягом першого року роботи для вперше прийнятих на службу або обраних та призначених, а також у разі потреби перед або за результатами чергової атестації, але не рідше, ніж один раз на п'ять років.

Вимоги до змісту професійних програм, типові програми семінарів розробляються НАДУ та затверджуються Голодержслужбою. Самі ж професійні програми розробляються навчальними закладами, розглядаються галузевими чи регіональними радами по роботі з кадрами, узгоджуються з Голодержслужбою та органами державної влади та місцевого самоврядування (надалі – органами влади). Тематичні семінари проводяться за програмами та планами, що розробляються навчальними закладами і затверджуються органами влади.

Тренінги для державних службовців першої - четвертої категорії організовують і проводять Школа вищого корпусу державної служби та навчальні заклади; тренінги для державних службовців четвертої-сьомої категорій – центри перепідготовки та підвищення кваліфікації, регіональні інститути державного управління, інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ та галузеві навчальні заклади. Порядок проведення тренінгів для вищого корпусу (державних службовців першої - другої категорії) затверджує Уряд.

Навчання за професійними програмами та тематичними семінарами враховується під час чергової атестації, зарахування до кадрового резерву та призначення на вищу посаду.

Управління у цій сфері покладено на Голодержслужбу та органи влади, яким підпорядковані відповідні навчальні заклади. Мережа навчальних закладів формується Голодержслужбою на конкурсній основі в установленому нею порядку, зокрема, на підставі ліцензування, атестації та акредитації.

У положенні передбачається, що заявка до проекту державного замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації публічних службовців готується для:

- підготовки магістрів за напрямом «Державне управління» для роботи на посадах V–VII категорії та підвищення кваліфікації державних службовців I–IV категорії – Головдержслужбою;
- підготовки магістрів за напрямом «Державне управління» для роботи на посадах I–IV категорії, що проводиться НАДУ, – НАДУ;
- підготовки спеціалістів, магістрів за спеціальностями у сфері публічної служби – органами влади;
- підвищення кваліфікації публічних службовців IV–VII категорії та перепідготовки – органами влади.

Разом з тим, до числа основних замовників знову не було віднесено Асоціацію міст. Також проблемою може бути концентрація повноважень у двох суб'єктів: Головдержслужби та НАДУ. Незрозумілою є також роль Мінрегіонбуду, адже положення стосується і системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. І, звичайно, сумнівною є спроба тотальної монополізації та зарегульованості системи підвищення кваліфікації, а також брак адекватної самостійності керівників (та керуючих справами, керуючих персоналом тощо) органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Цікаво, що вперше передбачається можливість фінансування цього напрямку не лише за бюджетні кошти, а й з інших джерел, в тому числі приватних (а не лише з ресурсів місцевого самоврядування). Але спроби диверсифікації шляхів бюджетного фінансування на підвищення кваліфікації наразі не зроблено.

Актом, що регулює діяльність Школи вищого корпусу державної служби став схвалений Урядом *Порядок організації і проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої-другої категорії*³⁴⁹. Тренінги включають набуття та удосконалення практичних навичок, вивчення світового досвіду державного управління, ознайомлення з новими актами законодавства та обмін професійним досвідом. Тренінги проводяться відповідно до професійної компетенції державних службовців з урахуванням потре-

³⁴⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації і проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої-другої категорії» від 25.08.2010 № 728

би у підвищенні кваліфікації і результатів щорічної оцінки виконання ними своїх обов'язків.

Школа щороку до 10 лютого затверджує на засіданні ради Школи, яку очолює Міністр Кабінету Міністрів України, тренінгові програми з питань набуття лідерських та управлінських навичок, а також знань та навичок, необхідних для державних службовців, уперше призначених на посади першої-другої категорії. Державні органи подають щороку до 1 березня до Школи пропозиції щодо кандидатів на навчання, на підставі яких Школа до 20 березня формує навчальні групи та готує план-графік проведення тренінгів, який погоджується з Урядом.

Також Школа здійснює науково-методичні, психолого-педагогічні, інформаційно-аналітичні, консультаційні заходи, залучає до проведення тренінгів консультантів, експертів, представників навчальних закладів та наукових установ, міжнародних організацій, формує базу даних про вітчизняних та іноземних державних діячів, державних службовців і науковців у сфері державного управління. Державні службовці, які успішно пройшли навчання, отримують сертифікат.

Заслужовує на увагу іще один акт Уряду **щодо розвитку вищого корпусу державної служби**³⁵⁰. Зокрема, ухваленою Концепцією передбачено за необхідне: розробити процедури добору та призначення на посади вищого корпусу державної служби і звільнення; удосконалити систему їх професійного навчання; визначити порядок оцінювання результатів службової діяльності вищого корпусу державної служби, для чого необхідно розробити методику такого оцінювання та удосконалити систему звітування органами державної влади щодо нього; удосконалити систему оплати праці вищого корпусу державної служби з урахуванням специфіки їхньої роботи.

Для розроблення процедури добору та призначення на посади вищого корпусу державної служби і звільнення передбачається: заміщення вакантних посад шляхом конкурсного відбору та використання кадрового резерву; здійснення призначення після встановлення відповідності кандидатів кваліфікаційним вимогам, визначеним у паспортах посад; удосконалення порядку формування та використання кадрового резерву; розвиток інституціональної спроможності проведення такого добору.

³⁵⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції формування та розвитку вищого корпусу державної служби» від 17.11.2010 № 2113-р

Також Концепцією передбачено, що для удосконалення системи професійного навчання осіб, що займають посади вищого корпусу державної служби, необхідно: запровадити обов'язкові програми розвитку управлінських та лідерських якостей, а також спеціальні тренінгові програми з аналізу державної політики, стратегічного планування, управління змінами, управління проектами, управління людськими ресурсами, ефективної комунікації; використовувати нові форми та види професійного навчання та посилити вплив його результатів на просування по службі осіб, які займають найвищі посади; розробити та впровадити методику визначення потреб осіб у навчанні; використовувати оцінювання результатів службової діяльності для визначення потреб осіб, що займають посади вищого корпусу державної служби, у навчанні.

З метою удосконалення системи оплати праці вищого корпусу державної служби з урахуванням специфіки роботи таких осіб передбачається: визначити та запровадити нові підходи до оплати праці з урахуванням, зокрема, обсягу їх відповідальності та впливу на прийняття рішень; здійснювати преміювання за результатами оцінювання їх службової діяльності.

З метою ж удосконалення законодавчої бази, на думку розробників Концепції, необхідно: визначити посади, які належать до політичних посад, а які до адміністративних; ввести поняття «вищий корпус державної служби»; визначити посади, що належать до вищого корпусу державної служби; розробити паспорти для таких посад, що визначатимуть опис робіт, які виконуватимуться на найвищих посадах, та кваліфікаційні вимоги.

На жаль, прийнята Концепція лише ставить проблеми, не подаючи навіть очевидних відповідей щодо їх розв'язання. Адже, наприклад, питання щодо переліку посад, які можуть бути віднесені до «вищого корпусу державної служби», вже могли бути вирішені і в цій Концепції.

2.4. Антикорупційна політика

Антикорупційний «пакет» законів та проблеми з його введенням у дію

За останні роки Україна суттєво погіршила свій рейтинг доброчесності – з 99 місця у 2006 році до 146 (зі 187) – у 2009 році. Згідно із черговим звітом міжнародної правозахисної організації Transparency International щодо рівня корупції у світі «Барометр

глобальної корупції – 2009» Україна посіла останню сходинку серед «нових незалежних країн».

У 2010 році Україна продемонструвала незначну тенденцію до покращення рівня корупції в державі. Про це свідчить індекс сприйняття корупції, який складається організацією Transparency International. Показник 2,4 проти 2,2 у 2009 році (з 10-ти можливих балів) дуже далекий від бажаного результату. Transparency International вважає будь-який результат, нижчий за три бали, «ганьбою для нації, яка змушена жити в тотально корумпованій державі». Крім того, наразі немає жодної гарантії, що боротьба з корупцією не буде використовуватися діючою владною командою як інструмент зведення рахунків із політичними опонентами чи привід для звужування демократичних прав і свобод³⁵¹.

11 червня 2009 року відзначається довгоочікуваним прийняттям Верховною Радою України **пакету антикорупційних законів**: **«Про засади запобігання та протидії корупції»**, **«Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення»** та **«Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень»**. Прикметно відзначити, що їх основою були законопроекти, внесені Президентом на розгляд Парламенту ще у вересні 2006 року.

Закон «Про засади запобігання та протидії корупції» загалом відповідав міжнародним стандартам. Якщо Закон України «Про боротьбу з корупцією» 1995 року був спрямований в основному на здійснення заходів карального характеру (встановлення відповідальності за порушення вимог Закону), то новий Закон було зосереджено на механізмах, спрямованих на запобігання виникненню корупції. Дія елементів ефективного механізму запобігання та протидії корупції мала починатися на стадії добору публічних службовців і повинна супроводжувати їх протягом перебування на службі та навіть після звільнення з неї.

Зокрема, у Законі «Про засади запобігання та протидії корупції»:

- давалося визначення термінів «близькі особи», «конфлікт інтересів», «корупція», «корупційне правопорушення» та «неправомірна вигода»;
- розширювався перелік суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, встановлювалися антикорупційні обмеження на публічній службі, запроваджувалися спеціальні перевірки при вступі

³⁵¹ У світі українську корупцію називають «ганьбою для нації» // Українська правда. – 26.10.2010. // Режим доступу: URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2010/10/26/5515166/>.

на державну службу, заборонялося отримувати подарунки, пов'язані із службою, передбачалося декларування майнового стану публічних службовців та їх близьких осіб, запроваджувалася антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів;

- передбачалося створення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Але 23 грудня 2009 року *Верховна Рада України відтермінувала вступ у дію трьох антикорупційних законів з 1 січня до 1 квітня 2010 року*³⁵². Причиною такого відтермінування називалася недосконалість цих антикорупційних законів. Передусім, дискусії викликав перелік суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, та «обмеження», спрямовані на запобігання та протидію корупції. «Головні і принципові питання, які висловлюються народними депутатами, громадськістю, правоохоронними органами та судом, – це неможливість суміщувати наукову і викладацьку діяльність, віднесення членів окружних і дільничних виборчих комісій до суб'єктів корупційної відповідальності, фізичних осіб-підприємців, адвокатів, нотаріусів, лікарів, вчителів, а також фінансування державних і правоохоронних органів з благодійних фондів»³⁵³. Також запитання викликали особливості залучення публічних службовців до підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців тощо.

Концептуальні зміни пропонувалося внести до антикорупційного законодавства у законопроектах:

- *«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо удосконалення антикорупційного законодавства)»*³⁵⁴;

- *«Про внесення змін до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» (щодо умов декларування доходів та видатків посадовими особами)»*³⁵⁵.

³⁵² Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» від 23.12.2009 № 1787-VI

³⁵³ Пленарне засідання 10 березня 2010 року. 18:19. У середу, 10 березня, Верховна Рада України шостого скликання продовжила роботу в пленарному режимі // Режим доступу: URL: http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=189632&cat_id=33449

³⁵⁴ Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо удосконалення антикорупційного законодавства)» від 31.12.2009 № 5508, поданий н/д Міщенком С.Г., Калетніком І. Г., Ар'євим В. І.

³⁵⁵ Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» (щодо умов декларування доходів та видатків посадовими особами)» від 10.02.2010 № 5493-1, поданий Джоджиком Я. І., Зайцем І. О., Костенком Ю. І.

Низку законопроектів з питань *декларування доходів та витрат вищих посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави і органів місцевого самоврядування, та їх близьких осіб* було подано народними депутатами³⁵⁶.

Кабінетом Міністрів України також було розроблено та подано на розгляд парламенту проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції»³⁵⁷. Зокрема, ним пропонувалося внести зміни до Законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування», «Про прокуратуру», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про статус суддів», «Про Державну податкову службу в Україні», «Про Державну прикордонну службу в Україні» тощо. Аналогічний законопроект було подано н/д Коновалюком В. І.³⁵⁸ (очевидно, у зв'язку з тим, що попередній законопроект вважався відкликаним через зміну урядів).

І на певному етапі навіть склалося враження, що Парламент ухвалить необхідні зміни. Зокрема, Верховною Радою було прийнято за основу законопроект **«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії корупції»**, який серед іншого був спрямований на зменшення обмежень, встановлених з метою запобігання та протидії корупції³⁵⁹.

Але, на жаль, Парламент не виконав завдання з усунення деяких недоліків з антикорупційного пакету. Натомість було обрано «простіше» рішення, з новим його відтермінуванням, до того ж на ще довший період. Так, 10 березня 2010 року було прийнято *другий закон про відтермінування введення в дію антикорупційного пакету законів*

³⁵⁶ Див, наприклад, проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України (щодо декларування доходів та витрат вищих посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави і органів місцевого самоврядування, та їх близьких осіб)» від 28.12.2009 № 5493, поданий Яценюком А. П.; проект Закону «Про заходи державного фінансового контролю публічної служби» від 14.05.2009 № 4472, поданий н/д Власенком С. В., Джигною М. В., Ар'євим В. І. та іншими

³⁵⁷ Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 13.01.2010 № 5508-1, поданий Кабінетом Міністрів України

³⁵⁸ Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 16.03.2010 № 6201, поданий н/д Коновалюком В. І.

³⁵⁹ Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії корупції» від 02.03.2010 № 6130, поданий Рябекою О. Г. та іншими

з 1 січня 2011 року³⁶⁰. Прикметно, що цей Закон став одним з перших, підписаних новим главою держави (В. Януковичем). Перенесення строків набуття чинності антикорупційним пакетом законів суперечило словам глави держави щодо необхідності «найближчим часом розпочати наступ на таке злочинне явище, як корупція, та наблизити введення антикорупційних законів»³⁶¹.

Закінчилась ця епопея зовсім безславно – 21 грудня 2010 року Верховна Рада України прийняла рішення про скасування пакету антикорупційних законів. Скасування цих законів парламентарі пов'язали із необхідністю розгляду нового антикорупційного законопроекту «Про засади запобігання і протидії корупції», поданого Президентом України³⁶². Неможливо не зауважити грубі порушення Регламенту Верховної Ради при ухваленні цього рішення. Адже проекту закону про скасування антикорупційних законів не було внесено і він не був предметом розгляду, а рішення приймалося «з голосу» головуючого на засіданні. Скасування законодавчих актів відбулося одним голосуванням без проходження обов'язкових стадій першого і другого читання. Крім цього, народні депутати вирішили відмінити всі три закони України: «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» і «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», хоча президентський законопроект не передбачав відміни закону про відповідальність юридичних осіб. А в тексті нового проекту закону юридичні особи взагалі не визнаються суб'єктами корупційних діянь. Потрібно зазначити, що Конвенція ООН проти корупції³⁶³ такі положення передбачає, тобто Україна знову зробила крок назад у правотворчості та боротьбі з корупцією.

³⁶⁰ Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» від 10.03.2010 № 1962-VI

³⁶¹ 11.03.2010, 17:53. Прес-служба Президента України Віктора Януковича. Глава держави представив особовому складу МВС новопризначеного керівника відомства. // Режим доступу: URL: <http://www.president.gov.ua/news/16680.html>; Янукович вирішив відкласти боротьбу з корупцією. – Понеділок, 29 березня 2010 року, 15:41 // Режим доступу: URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2010/03/29/4897096/>

³⁶² Проект Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», реєстраційний № 7487 від 17 грудня 2010 року // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39289

³⁶³ Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – №49. – Ст. 2048

Президентський законопроект за змістом та структурою майже повністю відтворює редакцію скасованого Закону України «Про заходи запобігання та протидії корупції». В цьому випадку доцільнішим виглядало внесення змін до Закону, а не подання нового законопроекту. Подібний крок глави держави може бути оцінений як подальше відтягування моменту набрання чинності новим антикорупційним законодавством.

Порівняння двох текстів засвідчує наявність таких суттєвих недоліків у проекті закону від Президента:

- збереження практики позабюджетного фінансування органів влади та правоохоронних органів;
- необов'язковість оприлюднення важливої інформації, включно з декларуванням доходів та витрат, наявних корпоративних прав щодо близьких осіб публічних службовців;
- позбавлення Уряду повноважень щодо координації антикорупційної політики. Передбачається покладення саме на Президента України обов'язку визначати антикорупційну стратегію, виконання якої має координувати Національний антикорупційний комітет при Президентові чи відповідник цього органу.

Серед позитивів законопроекту № 7487 можна виділити чітке формулювання поняття «безпосереднє підпорядкування» та уточнення змісту понять «близькі особи», «конфлікт інтересів», «неправомірна вигода». Визначаються випадки, в яких забороняється одержувати подарунки, процедури здійснення спеціальної перевірки відомостей кандидатів на публічну службу, питання декларування доходів та витрат публічних службовців, а також оприлюднення вказаних декларацій, розширення переліку осіб, на яких розповсюджуються обмеження щодо роботи близьких осіб.

Із кола суб'єктів корупційних правопорушень виключені особи, які працюють в юридичних особах, які не фінансуються за рахунок державного чи місцевого бюджету, а також фізичні особи-підприємці. Водночас перелік суб'єктів корупційних правопорушень значно деталізованіший, хоча виникає питання в доцільності такого кроку. Адже попередній Закон містив невичерпний перелік посадових і службових осіб, які працюють в органах державної влади. Отже, шлях України до належного антикорупційного законодавства залишається ще дуже довгим.

В доповнення до цього питання варто згадати також **Рішення Конституційного Суду України³⁶⁴ (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів)**, яке ствердило неконституційність окремих положень антикорупційного пакету. Зокрема, норми щодо:

– заборони займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю безпосередньо або через інших осіб. КСУ прийшов до висновку, що визнання законодавцем корупційними діями здійснення суто наукової чи викладацької діяльності у робочий час є неможливим, якщо вона є джерелом законного та раціонально обґрунтованого за розміром доходу. З метою ефективного використання робочого часу законодавцем можуть бути передбачені лише додаткові дозвільні механізми (регулятори), які унормовують участь у науковій і викладацькій діяльності не за основним місцем роботи. У цьому контексті також варто звернути увагу на Окрему думку Судді КСУ Шишкіна В. І., у якій викладається інше обґрунтування неконституційності вищевказаних положень Закону «Про засади запобігання та протидії корупції». На його думку, Верховна Рада України невинуватно втрутилася в іншу сферу – регулювання робочого часу цієї категорії осіб. Таке втручання призвело до визнання «корупційним правопорушенням» певної частини трудової діяльності, що взагалі не може бути предметом регулювання антикорупційним законодавством. Визначення законодавцем вказаної діяльності «корупційним правопорушенням» можна трактувати через призму частини 1 статті 3 Конституції як образу честі і гідності людини, яка визнається в Україні найвищою соціальною цінністю. Отже, ухвалюючи образливі для людської гідності положення в Законі, законодавець зневажливо розглядав людину як об'єкт права, якому вона повинна коритися, і обрав обмежувальний для її діяльності засіб, який принижує суб'єктну якість людини;

– поняття «близькі особи» та проведення щодо них перевірок. Думка КСУ з цього приводу досить суперечлива. З одного боку КСУ виходить з того, що це не суперечить нормам Конституції щодо обов'язків

³⁶⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 06.10.2010 № 21-рп/2010

кожного перед суспільством і права кожної людини на вільний розвиток своєї особистості і не порушує конституційну норму, яка передбачає можливість збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу за її згодою у випадках, визначених законом. З другого боку, на думку КСУ, це дає можливість державним органам втручатися в особисте та сімейне життя, безпідставно отримувати відомості особистого характеру, що суперечить наведеній нормі Основного Закону. На наш погляд, КСУ вчергове витворив унікальний для світової юриспруденції підхід, який насправді зумовлений не доктриною права, а лише інтересами нової української політично-бюрократичної номенклатури, яка не зацікавлена у ефективних антикорупційних механізмах. Разом з тим, рішення КСУ з цього питання є дещо розмитим, і, очевидно, що до його розгляду ще доведеться повертатися.

Антикорупційні акти Уряду

Одним з перших актів Уряду Ю. Тимошенко у сфері антикорупційної політики держави став затверджений ***Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів***³⁶⁵. Відповідно до нього антикорупційній експертизі підлягають проекти законів, актів Президента, Кабінету Міністрів України та ЦОВВ. До проектів нормативно-правових актів з потенційно високим ступенем корупційних ризиків віднесено проекти, предметом регулювання яких, зокрема, є:

- виконання рішень, предметом яких є визначення прав, свобод, обов'язків людини і громадянина та способів їх реалізації;
- управління об'єктами державної або комунальної власності, їх відчуження;
- питання митної справи, податкової та фінансової політики;
- установлення процедур аукціонів, тендерів стосовно відчуження чи закупівлі товарів, робіт і послуг;
- використання бюджетних коштів;
- питання інвестиційної та інноваційної діяльності;
- надання пільг і переваг окремим суб'єктам господарювання;
- встановлення та делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб;

³⁶⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Питання реалізації державної антикорупційної політики» від 16.09.2009 № 1057

- надання адміністративних послуг та виконання контрольно-наглядових функцій.

Було визначено, що антикорупційна експертиза проводиться Урядовим уповноваженим у строк до 15 днів після надходження проекту. Результати антикорупційної експертизи підлягають обов'язковому розгляду під час прийняття рішення. Висновок антикорупційної експертизи Урядовий уповноважений надсилає Секретаріату Кабінету Міністрів та головному розробнику проекту акта. Якщо за висновком антикорупційної експертизи проект акта не містить корупціогенних чинників, він вважається схваленим та подається до розгляду на засідання Кабінету Міністрів. Якщо ж він містить корупціогенні чинники, головний розробник доопрацьовує його протягом трьох робочих днів та вносить до Кабінету Міністрів з мотивуванням у пояснювальній записці ступеня врахування викладених у висновку рекомендацій для повторного розгляду урядовим комітетом. А потім передається для повторного проведення антикорупційної експертизи.

Питанням комплексного вирішення корупційної проблеми Кабінетом Міністрів було присвячено окреме засідання, проведене 8 грудня 2009 року.

На цьому засіданні Уряду, на виконання статті 9 Закону «Про заходи запобігання та протидії корупції» Кабінетом Міністрів України було прийнято новий ***Порядок організації проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування***³⁶⁶. Спеціальній перевірці підлягають особи, які претендують на зайняття посад публічного службовця, судді, політичної посади, посад в юридичних особах публічного права, посад членів виборчих комісій та помічників-консультантів народних депутатів.

Спеціальна перевірка відомостей кандидатів на посади, призначення або погодження призначення на які здійснюється:

- Президентом, главою Секретаріату Президента, керівником Державного управління справами, – проводиться відповідним структурним підрозділом Секретаріату Президента за дорученням Глави Секретаріату;

³⁶⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування» від 08.12.2009 № 1432

- Президентом за поданням Кабінету Міністрів України або Кабінетом Міністрів України, – проводиться Головдержслужбою за дорученням Міністра Кабінету Міністрів України або посадової особи, що його заміщує.

Спеціальна перевірка проводиться за письмовою згодою кандидата та близьких йому осіб. Спеціальна перевірка проводиться протягом 15 днів з дати отримання письмової згоди та передбачає надсилання не пізніше наступного дня до територіальних органів запитів про надання відомостей щодо кандидата, підготовлених кадровою службою та підписаних керівником, разом з документом про освіту, декларацією про доходи та видатки за минулий рік, медичною довідкою, довідкою про допуск до державної таємниці тощо.

Спеціальна перевірка проводиться:

1) підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю МВС, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ, Військової служби правопорядку у Збройних силах щодо відомостей:

- про притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності та відповідальності за корупційні правопорушення, наявність судимості;

- поданих кандидатом, що перешкоджатимуть його призначенню та перебуванню на посаді;

2) ДПА – про:

- отримані кандидатом та близькими йому особами доходи, їх джерела;

- перебування кандидата на посаді керівника або головного бухгалтера чи засновника суб'єкта господарювання або на обліку фізичних осіб-підприємців;

3) МОЗ – про стан здоров'я та перебування кандидата на обліку в психоневрологічному або наркологічному диспансері;

4) МОН – про освіту, наявність наукового ступеня, вченого звання, відомості про підвищення кваліфікації;

5) ДКЦПФР і Держкомпідприємництвом – про наявність у кандидата та близьких йому осіб корпоративних прав;

6) ДМС – про громадянство або наявність факту подвійного громадянства у кандидата.

Про результати спеціальної перевірки кандидат письмово інформується керівником кадрової служби. Кандидат має право подати

письмові зауваження або прохання до органів, що надали інформацію, дати роз'яснення. Відповідна інформація є конфіденційною.

Треба зауважити, що цей акт Уряду, прийнятий на виконання положень Закону «Про засади запобігання та протидії корупції», мав набрати чинності лише з дня введення в дію і самого Закону.

На виконання статті 5 Закону «Про засади запобігання та протидії корупції» Урядом було прийнято **Порядок передачі подарунків, отриманих під час проведення офіційних заходів**, затверджений Постановою від 08.12.2009 № 1337. Передбачалося, що процедура передачі подарунка здійснюється матеріально-відповідальній особі органу в адміністративному приміщенні органу, про що складається акт приймання-передачі у двох примірниках для уповноваженої особи та бухгалтерії, яка відображає усі операції, пов'язані з отриманням подарунка. Уповноважена особа зобов'язана передати подарунок не пізніше ніж через три робочих дні після отримання або повернення з відрядження.

На виконання статті 16 Закону «Про засади запобігання та протидії корупції» Урядом також було затверджено **Порядок інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції**³⁶⁷.

Крім того, на виконання статті 13 Закону «Про засади запобігання та протидії корупції» було затверджено **Методологію проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів**³⁶⁸. Урядом до основних корупціогенних чинників, зокрема, віднесено:

- розширення дискреційних повноважень (невизначеність строків прийняття рішення, відсутність умов та підстав для його прийняття, дублювання функцій державних органів);
- встановлення завищених вимог (визначення особливих правил, обов'язків, заборон, обмежень, зокрема, невичерпного переліку документів, відсутність підстав для відмови);

³⁶⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції» від 08.12.2009 № 1336

³⁶⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів» від 08.12.2009 № 1346

- використання прав осіб залежно від інтересів посадової чи службової особи (відсутність чіткої процедури реалізації прав за наявності різних способів чи строків вчинення дії);

- вибіркова зміна обсягу прав (встановлення винятків, які залежать від вибору службової чи посадової особи);

- надмірна свобода підзаконного нормотворення (встановлення бланкетних норм за відсутності у актах вищої юридичної сили відповідних правил поведінки);

- незрозумілі лінгвістичні формулювання (використання термінів, які тлумачаться неоднозначно, категорій оціночного характеру);

- наявність прогалин, колізій та декларативних положень;

- відсутність чи неповнота адміністративних і конкурсних (аукціонних) процедур (відсутність адміністративного порядку надання права, провадження дій або одного з елементів такого порядку);

- відсутність заборон та обмежень під час прийняття рішень (відсутність превентивних положень, які визначають статус і повноваження посадових та службових осіб);

- хибні цілі та пріоритети (об'єктивна недоцільність прийняття акта, надмірна складність механізму регулювання, невідповідність положень акта задекларованим цілям), тощо.

Способами усунення корупційних чинників є: виключення тексту, уточнення та підготовка нової редакції. Крім того, встановлено перелік рекомендацій для зменшення корупційних чинників:

- 1) виключення дискреційного повноваження або обмеження його обсягу;

- 2) зменшення кількості рішень, які можуть прийматися на власний розсуд;

- 3) введення окремих елементів адміністративної процедури;

- 4) введення додаткових заборон на прийняття рішень;

- 5) передача дискреційного повноваження державному органу вищого рівня або його визначення в акті вищої юридичної сили;

- 6) запровадження процедури погодження застосування дискреційного повноваження;

- 7) зниження рівня і обсягу вимог, обов'язків і заборон;

- 8) зменшення кількості державних органів, які беруть участь у прийнятті рішення, та/або скорочення строків його прийняття;

- 9) скорочення переліку необхідних документів;

- 10) скорочення переліку критеріїв, яким повинна відповідати особа для отримання права;

- 11) покладення виконання обов'язків осіб на державні органи, їх посадових та службових осіб;
- 12) уточнення лінгвістичних формулювань;
- 13) підготовка пропозицій щодо положень для реалізації акта;
- 14) запровадження адміністративної процедури;
- 15) включення до проекту акта окремих елементів адміністративної процедури;
- 16) визначення вичерпного переліку підстав, необхідних для прийняття акта, нормативне закріплення обов'язку посадових та службових осіб щодо обґрунтування рішення, яке ними приймається;
- 17) запровадження конкурсних процедур;
- 18) визначення реальної вартості переданого за результатами конкурсу майна або майнових прав;
- 19) забезпечення належного інформування про проведення конкурсу (аукціону);
- 20) створення рівних умов для учасників конкурсу (аукціону);
- 21) створення належних умов для оприлюднення інформації про всіх учасників конкурсу (аукціону) і його результати;
- 22) запобігання виникненню конфлікту інтересів членів конкурсної комісії;
- 23) введення чітких критеріїв визначення переможця конкурсу (аукціону);
- 24) доповнення проектів актів, що регулюють питання у сферах з потенційно високим ступенем ризику вчинення корупційних правопорушень, положеннями, якими встановлюються обмеження і заборони антикорупційного характеру для посадових та службових осіб з метою запобігання корупційним проявам;
- 25) визначення додаткових обов'язків і заборон для посадових та службових осіб, які повинні стати своєрідною протипожею встановленим завищеним вимогам до фізичних та юридичних осіб;
- 26) доповнення положень, що дають змогу посадовим та службовим особам визначити відповідальних за виконання тієї чи іншої функції органу або надання державної послуги;
- 27) передбачення видів відповідальності посадових та службових осіб, які кореспондуються з актом, що встановлює відповідальність;
- 28) виключення обмежень щодо отримання інформації;
- 29) підготовка пропозицій щодо неможливості прийняття акта у зв'язку з невідповідністю запропонованої редакції задекларованим цілям;

- 30) зменшення надмірної складності механізму;
- 31) усунення правової колізії шляхом виключення положень;
- 32) визначення відповідальних осіб і встановлення строків розроблення та прийняття актів, необхідних для реалізації проекту акта;
- 33) передбачення положень, що вирівнюють інтереси груп суб'єктів, яких стосується проект акта;
- 34) зазначення застережень щодо можливості виникнення корупційних ризиків у майбутньому та наслідків у разі збереження у проекті акта положень, що свідчать про наявність діянь, які можуть допускати чи провокувати вчинення корупційних правопорушень.

У свою чергу, Мін'юстом були затверджені **Методичні рекомендації з проведення експертизи актів на наявність корупційогенних норм**³⁶⁹, якими встановлено, що експертиза є складовою частиною правової експертизи.

Новою владою було прийнято лише один урядовий акт на виконання Закону «Про засади запобігання та протидії корупції», яким передбачалася необхідність подання інформації про звільнених осіб до суду, який постановив обвинувальний вирок або прийняв постанову про накладення адміністративного стягнення за корупційне правопорушення, та до Головдержслужби у триденний строк після звільнення у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення³⁷⁰.

Разом із тим, у зв'язку зі скасуванням Парламентом базового Закону «Про засади запобігання та протидії корупції» виникають проблеми щодо наявності правозастосовної підстави для цих підзаконних актів, а також щодо чинності прийнятих на виконання положень Закону урядових актів, набрання чинності якими мало відбутись з дня введення в дію Закону.

Антикорупційні органи

У 2009 році було введено посаду Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики³⁷¹, а також затверджено вимоги, за-

³⁶⁹ Наказ Міністерства юстиції «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупційогенних норм» від 23.06.2010 № 1380/5.

³⁷⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Питання забезпечення реалізації статті 19 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 15.09.2010 № 849

³⁷¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про призначення Сухова Ю. М. Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики» від 24.04.2009 № 436-р

вдання та повноваження даної посадової особи³⁷². Основним завданням **Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики** було визначено підготовку пропозицій щодо формування та забезпечення реалізації державної антикорупційної політики. Урядовий уповноважений підпорядковується Уряду та призначається Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра. До повноважень Урядового уповноваженого було віднесено: системний аналіз органів виконавчої влади зі здійснення заходів у сфері запобігання та протидії корупції, аналіз законодавства на предмет наявності корупційних чинників, подання пропозицій щодо розроблення проектів актів, статистичних даних та інформації про вжиті заходи із запобігання та протидії корупції; участь у співпраці з GRECO, забезпечення формування та діяльності Громадської ради з питань державної антикорупційної політики, узагальнення інформації ЦОВВ щодо вжитих заходів та подання щорічного звіту Кабінетові Міністрів України. Організаційне забезпечення діяльності Урядового уповноваженого здійснює його апарат, який є структурним підрозділом Секретаріату Уряду³⁷³.

Легітимність посади Урядового уповноваженого у такому форматі була дуже сумнівною, особливо зважаючи на законодавче регулювання статусу самого Кабінету Міністрів України та його членів. Проте на практиці окремі ініціативи Урядового уповноваженого знаходили підтримку Уряду.

Новий Уряд (М. Азарова) змінив назву посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, додавши попереду приставку «заступник міністра Кабінету Міністрів України»³⁷⁴. На цю посаду був призначений А. Богдан³⁷⁵. Крім того, у складі Секретаріату Уряду було утворено Бюро з питань антикорупційної політики³⁷⁶. Разом з тим, зважаючи насамперед на долю «антикорупційного паке-

³⁷² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» від 24.04.2009 № 410

³⁷³ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» від 28.04.2009 № 416

³⁷⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про відставку Сухова Ю. М.» від 17.03.2010 № 451-р; «Про введення посади заступника Міністра Кабінету Міністрів України – Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» від 17.03.2010 № 452-р.

³⁷⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про призначення Богдана А.Й. заступником Міністра Кабінету Міністрів України – Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики» від 17.03.2010 № 453-р

³⁷⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 07.06.2010 № 398

ту законів», механізм такого інституційного забезпечення політики протидії корупції, як «урядовий уповноважений», можна оцінити як неефективний.

В 2009 році в Україні продовжував реалізовуватися пілотний проект зі створення при міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади служб внутрішнього контролю. Зокрема, пілотні проекти реалізувалися в Міністерстві юстиції, Міністерстві охорони здоров'я та Державному комітеті України із земельних ресурсів³⁷⁷. У 2009 році у складі центрального апарата Мін'юсту з метою реалізації Порогової програми Корпорації «Виклики тисячоліття» навіть було утворено управління внутрішніх розслідувань на базі Відділу внутрішньої безпеки Департаменту державної виконавчої служби³⁷⁸. Допомагати забезпечувати роботу даного Управління, як і інших підрозділів внутрішніх розслідувань при ЦОВВ, зокрема, комп'ютерною технікою, мав Уряд Сполучених Штатів Америки в рамках існуючих двосторонніх проектів³⁷⁹. Отже, до структури Мін'юсту було додано ще один самостійний структурний підрозділ – **Управління з питань запобігання корупції**³⁸⁰. Основними завданнями Управління були визначені: попередження, профілактика, контроль, виявлення та участь у розслідуванні фактів корупції у центральному апараті, територіальних органах, урядових органах в системі Міністерства юстиції України; виявлення корупційних ризиків та надання рекомендацій щодо їх усунення; аналітична і організаційна робота у сфері запобігання та профілактики корупції.

Повноваженнями Управління були визначені: участь у проведенні службових розслідувань та перевірок; виявлення та сприяння усуненню конфлікту інтересів; перевірка повідомлення щодо причетності до вчинення корупційних дій; створення бази даних про притягнен-

³⁷⁷ Мін'юст: Уряд США надасть технічну допомогу Україні для забезпечення роботи підрозділів внутрішніх розслідувань в органах виконавчої влади - 10.09.2009 15:45 Прес-служба Мін'юсту. // Режим доступу: URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=240541907&cat_id=35884

³⁷⁸ Наказ Міністерства юстиції «Про створення Управління внутрішніх розслідувань» від 26.05.2009 № 479/к

³⁷⁹ Мін'юст: Уряд США надасть технічну допомогу Україні для забезпечення роботи підрозділів внутрішніх розслідувань в органах виконавчої влади // Прес-служба Мін'юст. – 10.09.2009. // Режим доступу: URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=240541907&cat_id=35884

³⁸⁰ Наказ Міністерства юстиції «Про затвердження Положення про Управління з питань запобігання корупції» від 26.06.2009 № 562/к

ня до відповідальності за вчинення корупційних діянь; сприяння внутрішньому фінансовому контролю за неефективним використанням матеріальних ресурсів; внесення пропозицій Міністру юстиції щодо призначення службових розслідувань; забезпечення співпраці з правоохоронними і контролюючими органами.

Проте про фактичне функціонування даного підрозділу – і тим більше про результати його роботи, нічого не відомо. Після зміни урядів такого підрозділу в структурі Мінюсту не лишилося, та й закінчення відповідної американської програми технічної допомоги вплинуло на згасання ініціативи щодо створення таких підрозділів.

У грудні 2009 року Урядом було затверджено ще й ***Типове положення про підрозділ органу виконавчої влади з питань запобігання та протидії корупції***³⁸¹. Було передбачено, що такі підрозділи утворюються за рішенням міністра, керівника іншого ЦОВВ у міністерстві, іншому ЦОВВ, обласній, Київській та Севастопольській міськдержадміністрації або ж вводиться посада відповідного спеціаліста. Керівник такого підрозділу підзвітний керівникові такого органу та підзвітний і підконтрольний Урядовому уповноваженому з питань антикорупційної політики (керівник підрозділу територіального органу – керівникові підрозділу органу виконавчої влади). Підрозділ з питань запобігання та протидії корупції виконує такі функції: здійснює контроль за дотриманням антикорупційного законодавства; проводить заходи щодо запобігання корупційним правопорушенням; надає роз'яснення щодо застосування антикорупційного законодавства; виявляє конфлікти інтересів, сприяє їх усуненню; організовує перевірку достовірності задекларованих посадовими особами відомостей; бере участь у юридичній експертизі проектів актів, у проведенні службових розслідувань та перевірці фінансово-господарської діяльності органів влади; проводить спеціальну перевірку осіб, які претендують на зайняття відповідних посад, та ін.

Підрозділ провадить свою діяльність відповідно до структури, штатної чисельності та планів роботи, які затверджуються його керівником за погодженням з Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики (при цьому план роботи формується з урахуванням пропозицій керівника органу виконавчої влади, територіального органу). Координація, ліквідація та реорганізація

³⁸¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Питання запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади» від 08.12.2009 № 1422

підрозділу здійснюються за погодженням з Урядовим уповноваженням з питань антикорупційної політики. Керівник підрозділу призначається та звільняється керівником органу виконавчої влади за погодженням з Урядовим уповноваженням з питань антикорупційної політики.

І хоча практика створення таких антикорупційних підрозділів, зокрема у «цивільних» органах виконавчої влади, так і не набула належного впровадження, варто зауважити, що при обраному підході досягти мети навряд чи вдалося б. Адже і в цій моделі замість незалежних та професійних антикорупційних підрозділів закладено спробу вибудовувати нову централізовану «вертикаль», до того ж залежну від двох суб'єктів: керівника конкретного органу та Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. Тож якщо Україна ще повернеться до цієї ідеї, варто буде зробити акцент на створенні умов для достатньої незалежності таких підрозділів від керівництва органів, у яких вони функціонують (це стосується і кадрових питань, і питань фінансування, затвердження планів роботи, проведення розслідувань тощо), і на розширенні спектру їх завдань. В ідеалі останні повинні включати як фінансову контрольно-ревізійну роботу, так і завдання з проведення службових розслідувань та аудиторські перевірки³⁸².

Одним з перших указів Президента В. Януковичем було утворено консультативно-дорадчий орган у сфері запобігання та протидії корупції – **Національний антикорупційний комітет** (надалі – комітет)³⁸³. До повноважень комітету було віднесено: системний аналіз стану корупції в Україні та заходів із запобігання і протидії їй; розроблення антикорупційних заходів та проектів законодавчих актів; підготовку пропозицій про спрощення дозвоільних та інших процедур щодо ведення малого і середнього бізнесу. Через місяць потому було затверджено персональний склад комітету. Прикметно відзначити, що до його складу було включено лише одного представника громадськості. Незважаючи на обіцянку Президента В. Януковича щодо того, що Антикорупційний комітет напрацює концепцію боротьби з корупцією³⁸⁴, наразі немає інформації щодо його напрацювань

³⁸² Про цю проблему також див.: Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2007–2008 роки) / [за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка]. – К.: Конус-Ю, 2009. – 584 с. – С. 360-368

³⁸³ Указ Президента «Про утворення Національного антикорупційного комітету» від 26.02.2010 № 275/2010

³⁸⁴ Янукович знає, що багато чиновників «шиють кишені до п'ят». // Українська правда. – Четвер, 18 березня 2010 року. – 14:14 // Режим доступу: URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2010/03/18/4873342/>

(хіба що вважати таким новий антикорупційний законопроект, який на 95% є повторенням раніше ухваленого Закону).

Прем'єр-міністр М. Азаров також назвав боротьбу з корупцією головним завданням органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, вважаючи ключовими моментами створення безкорупційної системи запровадження «єдиного вікна» в реєстраційній системі підприємницької діяльності та звітування, прозорі державні закупівлі, відведення земельних ділянок³⁸⁵. При цьому новим Урядом не реалізовано жодних ініціатив антикорупційної спрямованості.

Варто також відзначити, що на розгляд Верховної Ради України було подано два законопроекти, якими пропонувалося врегулювати питання організації та функціонування антикорупційного органу в Україні. Перший з них передбачав створення **Національного бюро антикорупційних розслідувань** як правоохоронного центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів³⁸⁶.

Другим законопроектом передбачалося створення органу з назвою **Національний антикорупційний комітет**, який здійснюватиме попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних правопорушень та посадових злочинів, що їх скоїли вищі посадові особи, уповноважені на виконання функцій держави і органів місцевого самоврядування. Цей антикорупційний орган має бути військовим формуванням, яке має спеціальний статус, що полягає у можливості складати протоколи про адміністративні правопорушення, здійснювати оперативно-розшукову діяльність та досудове слідство щодо діянь, пов'язаних з корупцією та посадовими злочинами, вчиненими вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави і органів місцевого самоврядування. Передбачено, що Національний антикорупційний комітет створюється на базі спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю Служби безпеки України, підрозділів Головного управління боротьби з організованою злочинністю МВС України та підрозділів внутрішньої безпеки органів державної влади, окрім відповідних підрозділів військових фор-

³⁸⁵ Прем'єр про хабарі: «Сам не беру – це не позиція» // Українська правда. – Субота, 20 березня 2010 року. – 15:57 // Режим доступу: URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2010/03/20/4878867/>

³⁸⁶ Проект Закону «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України» від 02.03.2010 № 5031, поданий н/д Рябекою О. Г., Джигною М. В., Калетніком І. Г., Москалем Г. Г., Зарубінським О. О., Кармазіним Ю. А., Омельченком Г. О.

мувань. Пропонувалося, що даний орган буде підпорядкований та підконтрольний Президентові України і підзвітний Верховній Раді України³⁸⁷.

Разом із тим, всі зазначені ініціативи так і не вийшли за рамки статусу законопроектів.

Державні закупівлі: нові правила

В контексті антикорупційної політики держави, зокрема, як і межах проблематики публічної адміністрації важливо згадати про ухвалення 1 червня 2010 року Закон «Про здійснення державних закупівель»³⁸⁸.

Дія Закону поширюється на усі закупівлі товарів, робіт і послуг, які повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, за умови, що вартість предмета закупівлі товару, послуги дорівнює або перевищує 100 тис. грн, а робіт – 300 тис. грн. Сфера дії прийнятого Закону поширюється на операції, у яких задіяні «державні кошти», в тому числі поширюється на приватні підприємства та державні підприємства, які створюються як прибуткові, у тому разі, якщо вони оперують державними коштами. Згідно ж із міжнародними стандартами категорії «державні кошти» не повинна відводитися основна роль, адже визначальним є статус суб'єкта, зокрема, те, що він виконує повноваження від імені держави. До речі, у зв'язку з тим, що процедура закупівель охоплює в тому числі органи місцевого самоврядування та комунальні підприємства, доцільно було б замінити конструкцію «державні закупівлі» у назві і тексті Закону на «публічні закупівлі».

Суб'єкти державних закупівель. Державне регулювання, координацію та контроль у сфері закупівель здійснює *Мінекономіки*. Також на цей орган покладено функцію із забезпечення функціонування безплатного веб-порталу. Крім того, Мінекономіки несе відповідальність за публікацію оголошень та розміщення їх на веб-порталі, а також є засновником ДП «Вісник державних закупівель» (надалі – ДП). Таким чином, ДП було забезпечено необхідними ресурсами для безкоштовної публікації оголошень (конкурентоспроможного функціонування), а для Мінекономіки було спрощено ведення статистичних спостережень. Також Мінекономіки уповноважено організовувати навчання та безоплатні семінари.

³⁸⁷ Проект Закону «Про Національний антикорупційний комітет» від 15.12.2009 № 5437, поданий н/д Яценюком А. П.

³⁸⁸ Закон «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 № 2289-VI

Для проведення державних закупівель замовником утворюється комітет з конкурсних торгів (надалі – комітет). Склад та положення про комітет затверджуються рішенням замовника (генерального замовника). До складу комітету входить не менше, ніж п'ять осіб. Передбачено, що вони обов'язково навчаються та підвищують кваліфікацію не рідше, ніж один раз на два роки. Разом з тим, створення окремого комітету з конкурсних торгів у ЦОВВ з числа працівників замовника суперечить міжнародним стандартам. Видається, що простішим і професійнішим, а також менш корумпованим варіантом було б покласти повноваження комітету, який утворюється в ЦОВВ, на працівників підрозділу з питань державних закупівель замовника. У цьому разі достатнім буде тимчасово об'єднати найкваліфікованіших фахівців. Рациональність такої позиції підтверджується також і тим, що при цьому не буде необхідності в проходженні членами такого тимчасового об'єднання обов'язкового навчання.

Контроль у сфері державних закупівель здійснюють Рахункова палата України (надалі – РПУ), Антимонопольний комітет України (надалі – АКУ), Головне контрольно-ревізійне управління України (надалі – ГоловКРУ), Державний комітет статистики України (надалі – Держкомстатистики). Така кількість контролюючих суб'єктів може мати наслідком функціональні конфлікти інтересів. Також і до сфери повноважень Мінекономіки, окрім державного регулювання та координації у сфері закупівель, були віднесені контрольні функції.

Банкам під час оплати за договорами про закупівлю замовником разом із платіжним дорученням мають надаватися документи щодо державних закупівель. Таким чином, законодавцем створено додаткову перешкоду, а також антистимул до участі у державних закупівлях. Такою перешкодою і є визначена можливість (а на думку законодавця, додаткова гарантія), а саме: втручання банків – неприйняття платіжного доручення як такого, що є неналежно оформленим у разі невідповідності закону наданих документів щодо державних закупівель. Таким чином, банкам надано повноваження у сфері, у якій банківські працівники не є компетентними.

Законом встановлено такі *кваліфікаційні критерії для учасників державних закупівель*:

- наявність обладнання та матеріально-технічної бази;
- наявність працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід;

- наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічних договорів;

- наявність фінансової спроможності (баланс, звіт про фінансові результати, звіт про рух грошових коштів, довідка з обслуговуючого банку про відсутність (наявність) заборгованості за кредитами).

До речі, поряд з оціночними поняттями (такими як «відповідна кваліфікація») було б доцільно згадати перелік підтвердних документів, наприклад, необхідні дозволи та ліцензії. До речі, відсутність останнього є окремою проблемою (особливо зважаючи на передбачення того, що замовником не повинні вимагатися «документи, не передбачені законодавством»). Наразі ж передбачено лише обов'язок їх надання при укладенні договору.

Інші документи, які мають надати учасники, впливають з передбаченої можливості замовника відхилити подану пропозицію, якщо:

- 1) учасник має заборгованість зі сплати податків і зборів (обов'язкових платежів);

- 2) не провадить господарську діяльність відповідно до статуту.

Таким чином, вищевказаний перелік документів також потрібно доповнити документами, які підтверджують своєчасність та повноту сплати податків і зборів, а також статутом та документами, що свідчать про провадження суб'єктом діяльності відповідно до його положень (договорами тощо).

До критеріїв оцінки пропозицій учасників державних закупівель віднесено:

- ціну – у разі закупівлі товарів, робіт і послуг, що виробляються, виконуються чи надаються не за окремо розробленою специфікацією (технічним проектом), для яких існує постійно діючий ринок;

- ціну разом з якісними критеріями оцінки – у разі закупівлі, яка має складний або спеціалізований характер (у тому числі консультаційних послуг, наукових досліджень, експериментів або розробок, дослідно-конструкторських робіт).

Встановлені законом критерії оцінки є дещо відсталими порівняно з міжнародними стандартами. Зокрема, Україні вже давно варто перейти на однакові критерії оцінки закупівлі будь-яких товарів, робіт і послуг (без їх розподілу на критерії для стандартних закупівель та закупівель складного або спеціалізованого характеру), адже пропозиція найнижчої ціни зовсім не означає, що кошти, сплачені громадянами як обов'язкові податки і збори, будуть використані найбільш ефек-

тивним чином. Навпаки, у більшості випадків за пропозиціями з найнижчими цінами стоїть найменш якісний товар, робота або послуга. Тому більш раціонально було б застосовувати оцінку Світового банку пропозицій торгів, відповідно до якої перемагає пропозиція, яка є найнижчою за оцінкою та відповідає висунутим умовам. Також законодавцем не було використано надану ще у 2006 році рекомендацію SIGMA щодо доцільності включення до переліку критеріїв, за якими потрібно оцінювати договори з надання послуг. Крім того, нормопроєктувальникам варто було б прислухатися до рекомендацій міжнародних експертів щодо виокремлення замість процедури закупівель «складного або спеціалізованого характеру» закупівель консультативних послуг, при оцінці яких панівним стає якісний критерій.

А те, що і у протоколі розкриття пропозицій конкурсних торгів, і у звіті про результати проведення процедури закупівлі зазначається лише ціна пропозиції конкурсних торгів, свідчить про те, що при проведенні торгів основна увага, як і раніше, акцентується лише на ціні пропозиції. у той час як поза увагою замовника залишаються більш вигідні у якісному вимірі пропозиції. Перевагою даного Закону є те, що вагу цінового критерію було зменшено на 20%. Таким чином, якість і ціна тепер оцінюються у співвідношенні 50:50.

Інформування про проведення державних закупівель. Законом встановлено обов'язок замовника безоплатно оприлюднювати на веб-порталі Мінекономіки оголошення після публікації їх у «Віснику державних закупівель», який випускається з періодичністю не рідше одного разу на тиждень. Для цього зазначений веб-портал повинен відповідати вимогам щодо захисту інформації, яка є власністю держави. При цьому автентичною вважається інформація, опублікована у «Віснику державних закупівель».

Разом з тим, із забезпеченням принципу публічності у сфері державних закупівель законодавець, можливо, навіть перестарався. Напрямок обов'язкових оголошень для проведення процедур державних закупівель настільки скрупульозно виписаний, що його важко дотримати. Заплутана процедура оголошень при здійсненні державних закупівель зі встановленою безліччю різноманітних строків та форм публікацій є першоосновою для створення штучних (бюрократичних) перешкод з метою проведення тендерних махінацій. Варто було б передбачити часові обмеження публікації обов'язкових оголошень, а саме їх опублікування у «Віснику державних закупівель» до їх публікації в інших ЗМІ. Водночас схвалюємо передбачений обов'язок

опублікування в мережі Інтернет оголошень, які є дублюваннями їх паперових варіантів. Адже таким чином більша кількість потенційних учасників державних закупівель матиме можливість вільного доступу до всіх оголошень про заплановані державні закупівлі та їх поетапне просування.

Процедура відкритих торгів. Строк для подання пропозицій конкурсних торгів становить не менше, ніж 30 днів з дня опублікування відповідного оголошення. Також передбачена пересторога, а саме заборона скорочення строку для подання пропозицій через бездіяльність замовника щодо проведення процедур закупівель та з метою послабити конкуренцію між учасниками. Під час подання пропозиції одночасно надається її забезпечення, розмір якого не може перевищувати 1% очікуваної вартості закупівлі робіт та 5% очікуваної вартості закупівлі товарів чи послуг. Інформація про відхилення пропозиції із зазначенням підстави надсилається учаснику протягом трьох робочих днів з дня прийняття такого рішення та оприлюднюється.

Розкриття пропозицій здійснюється в день закінчення строку їх подання. Протокол розкриття пропозицій оприлюднюється, а його копія надається учасникам на запит протягом одного робочого дня. Загальний строк розгляду, оцінки та визначення переможця не повинен перевищувати 20 робочих днів з дня розкриття пропозицій. Замовник зобов'язаний протягом одного робочого дня з дня прийняття рішення про визначення переможця надіслати йому повідомлення про акцепт пропозиції, а всім учасникам – повідомлення про результати торгів із зазначенням переможця. З метою забезпечення права на оскарження договір про закупівлю не може бути укладено раніше, ніж через 14 днів з дати публікації повідомлення про акцепт.

У разі письмової відмови переможця підписати договір про закупівлю або неукладення договору з вини учасника у визначений строк замовник повторно визначає найбільш економічно вигідну пропозицію з тих, строк дії яких не минув. Оголошення про результати закупівлі публікується протягом семи днів з дня укладення договору про закупівлю або прийняття рішення про відміну торгів чи визнання їх такими, що не відбулися, повідомлення про що надсилається замовником Мінекономіки та усім учасникам протягом трьох робочих днів та оприлюднюється.

На нашу думку, у сфері державних закупівель зберігаються невинуватені обмеження, з огляду на можливість проведення торгів лише у разі подання або відбору не менше, ніж двох учасників (хоча

і замість трьох, як це було прописано у попередньому законі). Зарубіжна практика свідчить, що торги можуть проводитися і у тому разі, якщо на доведену до відома громадськості інформацію про проведення закупівель відгукнувся хоча б один учасник (адже можливість взяти участь у торгах завдяки опублікованому оголошенню мав кожен). Отже, варто було б застосувати як антипод положення щодо значення оприлюдненої інформації про застосування процедури закупівлі в одного учасника до інших типів процедур здійснення державних закупівель, а саме: оприлюднена інформація про застосування процедури державних закупівель (окрім закупівель в одного учасника) є запрошенням до участі у процедурі закупівлі для невизначеного кола осіб. А це і є передумова для визнання такими, що відбулися, торгів, у яких взяв участь один учасник.

Крім того, так і не було виправлено помилку, яка досить дорого обходиться учасникам торгів та обмежує конкуренцію. Незважаючи на передбачення припису про те, що уся документація конкурсних торгів надається безоплатно замовником та перебуває у вільному доступі, і по сьогоднішній день учасник не може на вимогу отримати відповідну документацію, адже її так і не було затверджено. Тому залишаємося у постійному очікуванні наступних дій Мінекономіки, спрямованих на виконання ухваленого Закону, а саме, затвердження типової документації конкурсних торгів, яка надається приватними підприємствами-монополістами за велику плату, так звані рентні платежі.

У Законі встановлена пряма заборона внесення змін до змісту або ціни поданої пропозиції.

Інші процедури здійснення державних закупівель. Державні закупівлі можуть здійснюватися (крім відкритих торгів) шляхом застосування також і процедур двоступеневих торгів, запиту цінових пропозицій, попередньої кваліфікації учасників та закупівлі в одного учасника. Відповідальність за вибір та застосування процедур закупівлі несуть виключно члени комітету з конкурсних торгів персонально.

Процедура *двоступеневих торгів* може застосовуватися за таких умов: а) замовник не може визначити технічні, якісні характеристики (специфікації) товарів (робіт) або вид послуг та якщо для прийняття оптимального рішення необхідно провести попередні переговори з учасниками; б) предметом закупівлі є наукові дослідження, експерименти або дослідно-конструкторські, будівельні роботи.

Двоступеневі торги проводяться в два етапи. На першому етапі учасники подають попередні пропозиції без зазначення ціни протя-

гом не менше, ніж 30 днів з дня опублікування оголошення. У другому етапі беруть участь учасники, попередні пропозиції яких не було відхилено на першому етапі та пропозиції яких виявилися прийнятними в цілому. На другому етапі учасники повинні подати остаточні пропозиції із зазначенням ціни протягом не менше, ніж 15 днів з дня повідомлення учасників про результати першого етапу.

В Законі також визначено, що до другого етапу замовником має бути відібрано не менше, аніж дві пропозиції, чим усунуто ризик того, що другий етап торгів буде знівельовано. Додатковою гарантією стало те, що при проведенні першого етапу двоступеневих торгів вперше передбачено обов'язковість складення протоколу, де відображаються пропозиції та отримані висновки.

Замовник здійснює *запит цінових пропозицій* щодо товарів і послуг, для яких існує постійно діючий ринок, якщо їх вартість не перевищує 200 тис. грн. Для отримання цінових пропозицій замовник надсилає запит не менше, ніж трьом учасникам, та в цей же день передає запит для публікації. Строк подання учасниками цінових пропозицій не може бути меншим, ніж 10 робочих днів з дня публікації запиту. Загальний строк для розгляду цінових пропозицій та визначення переможця не повинен перевищувати п'яти днів з дня розкриття цінових пропозицій, а строк дії цінових пропозицій – 120 днів. Переможцем визнається учасник, який подав пропозицію, що відповідає вимогам замовника та має найнижчу ціну. Замовник укладає з переможцем договір не раніше, ніж через п'ять робочих днів з дня публікації повідомлення про акцепт цінової пропозиції, але не пізніше, ніж через 14 днів з дня визначення переможця. Таким чином, процедура запиту цінових пропозицій стала більш відкритою. Важливо, що взяти в ній участь зможуть усі зацікавлені особи шляхом публікації оголошення у «Віснику державних закупівель».

Процедура *попередньої кваліфікації* застосовується у разі необхідності попереднього визначення кваліфікаційної відповідності, фінансово-економічного стану та технічних і організаційних можливостей учасника. Строк подання кваліфікаційних пропозицій не повинен бути меншим, ніж 30 днів з дня опублікування оголошення. Учасники попередньої кваліфікації, кваліфікаційні пропозиції яких відповідають вимогам, встановленим у кваліфікаційній документації, вважаються такими, що пройшли відбір. Замовник у строк не більше, ніж 10 днів з дати розкриття кваліфікаційних пропозицій, повідомляє кожного учасника про результати. З останньої дати відраховується строк по-

дання пропозицій, який повинен становити не менше, ніж 15 днів. Далі процедура попередньої кваліфікації проводиться так само, як і процедура відкритих торгів.

Отже, замість торгів з обмеженою участю новим Законом була передбачена процедура проведення попередньої кваліфікації учасників, яка раніше становила лише перший етап цього типу закупівель (а наразі є самостійним типом процедури здійснення державних закупівель).

Процедура *закупівлі в одного учасника* застосовується замовником як виняток у разі:

1) закупівлі творів мистецтва або закупівлі, пов'язаної із захистом прав інтелектуальної власності, або укладення договору про закупівлю з переможцем архітектурного чи мистецького конкурсу;

2) відсутності конкуренції на товари, роботи чи послуги, які можуть бути поставлені, виконані чи надані тільки певним постачальником (виконавцем) за відсутності альтернативи;

3) виникнення термінової потреби в товарах, роботах чи послугах, в тому числі для негайної ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

4) якщо замовником було двічі відмінено процедуру закупівлі через відсутність достатньої кількості учасників.

Закупівля в одного учасника передбачає проведення переговорів з учасником, з яким буде укладено договір. Замовник публікує інформацію про проведення процедури закупівлі в одного учасника протягом трьох робочих днів з моменту прийняття рішення про застосування цього типу закупівель. Далі Мінекономіки приймає рішення про погодження або відмову у погодженні застосування цієї процедури протягом 15 робочих днів (протягом 5 робочих днів – у разі термінової потреби в товарах, роботах чи послугах, в тому числі для негайної ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій). А замовник не пізніше, ніж через 15 робочих днів з дня видачі погодження, публікує відповідне оголошення з обов'язковим зазначенням дати і номера листа Мінекономіки. Замовник має право укласти договір про закупівлю не раніше, ніж через 14 днів (п'ять робочих днів – у разі надзвичайної ситуації) з дня опублікування оголошення про погодження.

Обов'язковим так і залишилося отримання у Мінекономіки погодження на проведення процедури закупівлі в одного учасника. Нон-сенсом для міжнародних експертів є встановлена необхідність такого погодження для проведення державних закупівель для негайної ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Також дещо абстрактно визначені випадки відміни процедури закупівлі в одного учасника

(«порушення, які вплинули на об'єктивність визначення переможця процедури закупівлі»).

Згідно із Законом Уряду надано право за поданням Мінекономіки затвердити перелік товарів, закупівля яких здійснюється на засадах координації за кошти Державного бюджету, та визначити генерального замовника. Аналогічне повноваження надано Раді міністрів АРК, місцевим держадміністраціям та виконкомам місцевих рад. Передбачено можливість замовника відмовитися від укладення договору про закупівлю, поінформувавши про це генерального замовника, та можливість проведення процедури закупівлі такого товару, якщо він не відповідає вимогам замовника. Право відмови від укладення договору надано замовнику також і у випадку, якщо він вважає, що процедуру закупівлі проведено з порушеннями. Про це повинні бути поінформовані як генеральний замовник, так і орган оскарження.

Таким чином, Україна повернулася до процедури закупівлі на засадах координації, яка, разом з тим, не стала більше нагадувати централізовану закупівлю, що здійснюється у відповідності з директивами ЄС. Зокрема, згідно з нею відсутні визначені цінові обмеження для проведення такого типу закупівель. Разом з тим, повноваження з визначення переліку товарів та послуг, а також генерального замовника були розподілені між органами виконавчої влади усіх рівнів (раніше відповідальність за виконання цих повноважень ніс Уряд). Певним корупційним ризиком є широкі права щодо відмови від укладення договору – особиста думка про допущені порушення під час проведення процедури закупівлі (при цьому орган оскарження лише інформується). Натомість наступні дії органу оскарження не прописані (а отже, відсутні механізми протидії імовірній сваволі замовника). Також неврегульованим залишився порядок узгодження умов між генеральним замовником та замовниками (натомість лише передбачається, що дане питання буде визначено Урядом).

Разом з тим, на відміну від положень попереднього Закону, були враховані пропозиції міжнародних експертів щодо скасування редукціону як процедури, що не передбачена Типовим законом ЮНСІТРАЛ. Процедура редукціону застосовувалася у разі, коли предметом закупівлі були товари чи послуги, для яких існував постійно діючий ринок і які вироблялися чи виконувалися не за окремо розробленими специфікаціями, за умови, що очікувана вартість предмета закупівлі перевищувала 50 тис. грн. Редукціон здійснювався в порядку, передбаченому для процедури відкритих торгів з урахуванням таких

особливостей. Процедура редукціону здійснювалася у два етапи. При цьому на першому етапі подавалися попередні пропозиції без зазначення ціни. На другому етапі після розкриття пропозицій замовник пропонував зменшувати пропозиції на крок редукціону, який зазначався в тендерній документації. При цьому початковою ціною була мінімальна ціна пропозиції.

Наразі було б доцільно виписати окремо скорочену процедуру проведення закупівель, що повністю буде співзвучним з рекомендаціями міжнародних експертів. Натомість згідно із Законом скорочена процедура зводиться лише до зменшення вдвічі строків проведення державних закупівель (при цьому спрощені вимоги не стосуються опублікування оголошень та умов процедури закупівлі, а також документації конкурсних торгів). Особливості скороченої процедури стосуються лише обмеження кола випадків внесення змін до документації конкурсних торгів до випадку, коли внесення таких змін необхідне для приведення у відповідність документації конкурсних торгів із вимогами чинного законодавства або коли таких змін вимагає рішення органу оскарження. Крім того, скорочену процедуру доцільно було б застосовувати виключно для укладення невеликих договорів.

Отже, Україна пішла найлегшим шляхом відміни торгів з обмеженою участю незважаючи на те, що така процедура передбачена Типовим законом ЮНСІТРАЛ, до якого приєдналася і Україна.

Було б доцільно також врегулювати та впровадити іншу зарубіжну практику, а саме процедуру проведення електронних торгів.

Умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту поданої пропозиції та не повинні змінюватися після підписання договору про закупівлю до повного виконання зобов'язань сторонами.

До істотних умов договору віднесено: предмет договору (найменування, номенклатура, асортимент); кількість товарів, робіт і послуг та вимоги щодо їх якості; порядок здійснення оплати та ціну договору; термін та місце поставки товарів, надання послуг, виконання робіт; строк дії договору; права та обов'язки сторін; можливість зменшення обсягів закупівлі залежно від реального фінансування видатків; відповідальність сторін.

Якщо сторони не досягли згоди щодо всіх істотних умов, договір про закупівлю вважається неукладеним. Договір про закупівлю є нікчемним у разі його укладення в період оскарження процедури закупівлі або з порушенням встановлених строків.

При цьому розмір забезпечення виконання договору про закупівлю не може перевищувати 5% від вартості договору.

Передбачено строк у 30 днів з дня акцепту пропозиції для укладення договору про закупівлю.

У новому Законі вкотре були підтримані положення, які обмежують конкуренцію на ринку державних закупівель. Зокрема, це вимога обов'язкового забезпечення виконання договору про закупівлю, яка включає такі види забезпечення, як порука, гарантія, застава, завдаток, неустойка, депозит. Таке обмеження є необхідним виключно у разі здійснення державних закупівель великої кількості товарів, робіт і послуг та/або закупівель на значну суму коштів і обумовлено необхідністю гарантування того, що усі витрати на проведення торгів не будуть збільшені у випадку відмови переможця виконувати укладений ним договір. Також залишилися неконкретизованими випадки, коли є можливим забезпечення пропозицій торгів, у тому числі такими видами забезпечення, як порука, гарантія, застава, завдаток, депозит. Як і у випадку із забезпеченням виконання договору про закупівлю, необхідність такого забезпечення наявна лише у разі, якщо проводяться великі закупівлі.

Абсурдною від початку є встановлена така підстава визнання договору неукладеним, як недосягнення згоди щодо всіх істотних умов. Адже всі умови, які будуть міститися у договорі, врегульовано у цьому Законі, інших нормативних актах та було визначено в оприлюдненій інформації про закупівлі (документації конкурсних торгів) та поданій переможцем пропозиції (тим паче, що законодавство у сфері державних закупівель є зарегульованим, в тому числі і в цих питаннях).

Порядок оскарження процедури закупівлі. Органом оскарження визначено Антимонопольний комітет України (надалі – АКУ), який створює постійно діючу адміністративну колегію з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель (надалі – адміністративну колегію). Передбачено, що адміністративна колегія діє у складі трьох державних уповноважених АКУ.

Встановлено також можливість звернення до замовника, який наділений правом призупинити процедуру закупівлі та обов'язком повідомити орган оскарження про вжиті за зверненням заходи. Рішення замовника, прийняте за розглядом звернення, може бути оскаржено до органу оскарження або протягом 30 днів з дня його прийняття до Київського окружного адміністративного суду (цей строк не може бути

поновлено). Скарги щодо укладених договорів про закупівлю розглядаються виключно у судовому порядку.

Скарги подаються до органу оскарження не пізніше 14 днів, але до моменту укладення договору про закупівлю. Скарги, які стосуються документації конкурсних торгів, можуть подаватися у будь-який строк після публікації повідомлення про проведення державних закупівель, але не пізніше закінчення строку для подання пропозицій. У разі порушення строків оскарження орган оскарження зобов'язаний повернути скаргу без розгляду не пізніше наступного робочого дня після прийняття такого рішення.

При поданні скарги до органу оскарження суб'єкт оскарження надсилає копію скарги замовнику та сплачує плату.

Подання скарги не призупиняє процедуру закупівлі. Разом з тим, забороняється укладати договори про закупівлю під час процедури оскарження, а орган оскарження має право за власною ініціативою або за заявою суб'єкта оскарження прийняти рішення про призупинення процедури закупівлі до винесення рішення, про що впродовж одного робочого дня повідомляються Державне казначейство, редакція «Вісника державних закупівель», замовник та суб'єкт оскарження. Встановлено, що у разі відкликання скарги орган оскарження може прийняти рішення про припинення розгляду скарги.

Орган оскарження повинен у строк не більше трьох днів повідомити суб'єкта оскарження та замовника про час і місце розгляду скарги та протягом 30 робочих днів прийняти рішення, яке протягом трьох днів надсилається суб'єкту оскарження, замовнику, Державному казначейству та редакції «Вісника державних закупівель», а також не пізніше, ніж наступного робочого дня, оприлюднюється на веб-порталі АКУ.

Як вище зазначалося, проблеми з органом оскарження було вирішено шляхом покладення відповідних повноважень на АКУ. Тепер, коли орган оскарження є менш політичною структурою (на відміну від Мінекономіки), можна очікувати від нього більшої незалежності. Крім того, Законом розмежовано повноваження з регулювання та розгляду скарг між окремими, не підзвітними та не підпорядкованими один одному органами.

Але чи була вирішена у такий спосіб проблема об'єктивного та неупередженого розгляду скарг? Упущеними так і залишилися вимоги до осіб, які входять до складу адміністративної колегії. Було б доцільно надати справи про оскарження процедур державних закупівель у розпорядження юристам, які є фахівцями у відповідній сфері, а також

представникам громадськості (натомість лише передбачено, що склад колегії, який включає трьох державних службовців, повинен очолюватися особою із вищою юридичною освітою). Але у будь-якому разі не потрібно повертатися до попередньої хибної практики залучення до складу адміністративної колегії представників депутатського корпусу.

З метою попередження безпідставних звернень щодо оскарження державних закупівель («фальшивих тривог») права на оскарження набули лише особи, права та інтереси яких порушені. З кола оскаржувачів виключено громадськість та представників ЗМІ.

Встановлені ж положення щодо стягнення плати за подання скарги, які запроваджувалися як додаткова гарантія, радше будуть перепоною на шляху добросовісних скаржників, адже про можливість повернення такої плати у разі обґрунтованості скарги у Законі не йдеться. Крім того, відсутні положення щодо того, за якими критеріями визначатиметься розмір такої плати (лише встановлено, що їх буде визначати КМУ).

Незважаючи на встановлену необов'язковість призупинення процедури закупівлі та заборону лише укладати договір під час процедури оскарження, не було прописано конкретні випадки призупинення процедури закупівлі рішенням органу оскарження, а також строки повідомлення замовником зацікавлених осіб про прийняте рішення та строки повідомлення органу оскарження про вжиті за зверненням заходи. Упущеннями є також відсутність встановлених строків для надсилання копії скарги замовнику.

Крім того, з метою гарантувати право на судове оскарження доцільно було б передбачити обов'язковим реквізитом рішення органу оскарження також і зазначення порядку судового оскарження.

Позитивної оцінки заслуговує встановлена обов'язковість публікацій прийнятих у позасудовому порядку рішень.

Отже, прийнятий Закон «Про здійснення державних закупівель», можливо, і не є революційно реформаторським. У ньому лише частково враховані рекомендації міжнародних експертів, зокрема, ті, що вказують на шляхи подолання корупційних ризиків у системі державних закупівель. Але сподіваємося, що погіршення ситуації не відбудеться.

2.5. Публічні підприємства, установи та організації

Кабінет Міністрів України, змінивши *порядок управління об'єктами державної власності та контролю за виконанням даної функції*, зобов'язав суб'єктів управління додавати до

інформації про діяльність суб'єктів господарювання показники фінансово-господарської діяльності державних акціонерних та холдингових компаній, управління корпоративними правами держави, в яких вони здійснюють свою діяльність³⁸⁹. Крім того, зобов'язав Фонд державного майна подавати, крім інформації про ефективність управління корпоративними правами держави суб'єктами управління згідно з відповідними критеріями, визначеними у статті 7 Закону «Про управління об'єктами державної власності», також інформацію, яку повинні подавати усі суб'єкти управління. До того ж Урядом було визначено ще одного суб'єкта контролю – Мінфін, якому також подається інформація про виконання функцій з управління об'єктами державної власності. А суб'єкт управління до кінця року, що передусе звітному, наділений можливістю визначення додаткових показників, які застосовуватимуться для оцінки діяльності суб'єкта господарювання протягом звітного (фінансового) року залежно від особливостей його фінансово-господарської діяльності.

Крім того, передбачено, що керівник підприємства забезпечує виконання затвердженого річного з поквартальною розбивкою фінансового плану підприємства³⁹⁰. А до повноважень органу управління майном віднесено контроль за складанням у встановлені строки фінансового плану підприємства, виконанням його показників та показників, передбачених **контрактом з керівником підприємства, що є у державній власності**. Також встановлюється можливість звільнення керівника та розірвання контракту з ініціативи органу управління майном, у тому числі за пропозицією місцевого органу виконавчої влади, у разі порушення порядку використання фінансових ресурсів підприємства, у тому числі при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Після приходу нової влади **конкурсний відбір керівників державних суб'єктів господарювання** перестав бути обов'язковим. Тепер рішення про необхідність проведення конкурсного відбору приймається органом, що здійснює управління об'єктами державної власності³⁹¹. Та-

³⁸⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності» від 03.09.2009 № 927

³⁹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Типової форми контракту з керівником підприємства, що є у державній власності» від 30.09.2009 № 1027

³⁹¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2008 р. № 777 «Про проведення конкурсного

ким чином, державним органам надані широкі дискреційні повноваження, які замінили однозначний імператив. Хоча варто визнати, що і попередній Уряд на практиці не дотримувався власних вимог.

2.6. Відносини органів публічної адміністрації з громадянами

Розвиток загального законодавства

Проект Адміністративно-процедурного кодексу України

В аналізований період не відбулося поступу щодо проекту Адміністративно-процедурного кодексу, який з липня 2008 року практично без руху перебував у Парламенті. У березні 2009 року після невдалої спроби його ухвалення у першому читанні законопроект було направлено лише на повторне перше читання³⁹². Прикметно, що причиною нерезультативного голосування стала не якість законопроекту³⁹³, а політичні протистояння. Зокрема, не підтримала законопроект фракція Партії Регіонів (хоча у її складі перебували два екс-міністри юстиції – С. Головатий та О. Лавринович, за часів урядування яких також розроблявся цей законопроект). Також не дали достатньої кількості голосів фракція Блоку «Наша Україна – Народна Самооборона» через раптовий конфлікт щодо іншого законопроекту із фракцією БЮТ. При цьому на необхідності прийняття вищевказаного кодексу та його супроводженні у парламенті неодноразово було акцентовано увагу і Президентом³⁹⁴, і Кабінетом Міністрів України³⁹⁵. Станом на кінець 2010 року такий законопроект взагалі відсутній у Верховній Раді України, оскільки у зв'язку зі зміною урядів проект № 2789 вважається відкликаним.

відбору керівників державних суб'єктів господарювання» від 12.07.2010 № 622

³⁹² Постанова Верховної Ради України «Про направлення на повторне перше читання проекту Адміністративно-процедурного кодексу України» від 31.03.2009 № 1203-VI

³⁹³ Детальніше про зміст законопроекту див: Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2007–2008 роки) / [за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка]. – К.: Конус-Ю, 2009. – 584 с. – С. 317 – 332

³⁹⁴ Указ Президента «Про Цільовий план Україна – НАТО на 2009 рік у рамках Плану дій Україна – НАТО» від 02.03.2009 № 116/2009; Указ Президента «Про затвердження Річної національної програми на 2010 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору» від 04.02.2010 № 92/2010

³⁹⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи з розв'язання проблемних питань соціально-економічного розвитку сільських населених пунктів» від 17.06.2009 № 685-р

Отже, з суто суб'єктивних причин фактично на невизначений термін відкладено прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, а приватні особи у відносинах з органами публічної адміністрації здебільшого залишаються незахищеними від свавілля останніх³⁹⁶.

Проект Закону України «Про адміністративні послуги»

В цей же період Уряд продовжив активну роботу щодо розробки проекту Закону України «Про адміністративні послуги». У червні 2009 року було схвалено **концепцію законопроекту про адміністративні послуги**³⁹⁷. Концепція визначила основними проблемами:

- постійне встановлення нових платних послуг;
- створення монопольних посередницьких структур;
- відсутність затверджених критеріїв віднесення послуг до адміністративних;
- неналежне законодавче регулювання процедури надання послуг;
- відсутність критеріїв поділу послуг на платні та безоплатні, а також встановлення їх вартості;
- подрібнення однієї послуги на кілька платних послуг та надання послуг, які можуть надаватися іншими суб'єктами;
- встановлення обов'язку отримувати супутні платні послуги;
- перекладення виконання своїх обов'язків на заявників;
- вимагання документів, не передбачених законодавством або у невстановленій формі;
- відсутність зручного графіка надання послуг;
- необґрунтовано тривалий або невизначений строк надання окремих послуг;
- обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання послуг;
- віднесення до повноважень одного органу також і здійснення контролю за наданням послуг;
- відсутність стандартів і регламентів надання послуг;
- ставлення до заявників як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб, а на формальне дотримання процедури;

³⁹⁶ Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: Монографія / В. П. Тимошук. – К.: Конус-Ю, 2010. – 296 с

³⁹⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги» від 17.06.2009 № 682-р

- врегулювання повноважень щодо надання адміністративних послуг на рівні підзаконних актів.

У концепції були встановлені положення, які, на думку Уряду, обов'язково повинні бути визначені у Законі «Про адміністративні послуги»:

- місце адміністративних послуг у системі державних функцій та послуг;

- надання адміністративних послуг як вид діяльності, що характеризується: унормованою процедурою їх надання; провадженям такої діяльності суб'єктами, уповноваженими на це законом, за заявою заявника; прийняттям рішення щодо юридичного оформлення надання адміністративної послуги;

- принципи надання адміністративних послуг (законність, оперативність, загальнодоступність інформації, мінімізація необхідних документів та процедурних дій, встановлені гарантії відповідальності суб'єктів);

- механізм впровадження нових організаційних форм (універсамів послуг, єдиних офісів тощо);

- загальні вимоги до стандартів якості надання адміністративних послуг;

- критерії віднесення послуг до платних чи безоплатних;

- розмір плати, обмежений фактичними витратами, та можливості її підвищення, якщо це пов'язано з додатковими вимогами особи (терміновість) або видом діяльності, що містить потенційну загрозу інтересам суспільства, громадян або довкілля;

- формування реєстру адміністративних послуг;

- джерела фінансування діяльності з надання адміністративних послуг та напрями спрямування отриманих коштів.

Станом на кінець листопада 2009 року робочою групою під егідою Мін'юсту було розроблено відповідний законопроект. 8 грудня 2009 року законопроект «Про адміністративні послуги» було схвалено Урядом, а 29 січня 2010 року подано на розгляд Верховної Ради України за реєстраційним номером 6020.

У законопроекті передбачалося врегулювання основних, на думку Уряду, питань створення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами, які надають адміністративні послуги, зручних та доступних умов для реалізації прав

фізичних та юридичних осіб при отриманні адміністративних послуг, в тому числі унормування:

- поняття «адміністративних послуг» та їх видів;
- переліку суб'єктів, які надають адміністративні послуги;
- організаційно-правових засад надання адміністративних послуг;
- порядку утворення та функціонування «універсамів послуг»;
- надання інформації щодо адміністративних послуг;
- оплати та строків отримання адміністративних актів;
- умов надання супутніх послуг;
- функціонування реєстру адміністративних послуг.

Одними з основних положень законопроекту є закріплення офіційного статусу центрів надання адміністративних послуг, а також приблизного переліку та порядку надання супутніх послуг. Зокрема, до супутніх послуг віднесено виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів та банківські послуги. Не належать до супутніх інформаційно-консультаційні послуги та видача бланків. Передбачено, що супутні послуги надаються суб'єктами господарювання, добір яких здійснюється на конкурсній основі у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку з урахуванням інтересів споживачів (а не адміністративними органами, що на сьогоднішній день широко розповсюджено в Україні). Також у законопроекті встановлена заборона надання супутніх послуг адміністративними органами.

Законопроектом надається визначення статусу Центрів надання адміністративних послуг (надалі – ЦНАП) як організаційної форми надання адміністративних послуг, за якої в одному приміщенні можна отримати максимально можливу кількість адміністративних послуг. Утворюється ЦНАП відповідно до рішення міської (міста обласного значення) ради (міський універсам послуг) або розпорядження голови районної державної адміністрації (районний універсам послуг). Положення та регламент роботи центру надання адміністративних послуг затверджується відповідно міською радою або головою районної державної адміністрації.

Також встановлене зобов'язання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які надають адміністративні послуги на відповідному територіальному рівні, брати участь у діяльності міського (районного) універсаму послуг шляхом направлення своїх працівників на виділені їм робочі місця та/або опрацювання отриманих через міський універсам послуг документів. Передбачені більш жорсткі ви-

моги до годин роботи ЦНАПу – не менше, ніж п'ять днів на тиждень та дев'ять годин на день. А у містах (районах) з населенням понад 150 тис. осіб можуть утворюватися територіальні підрозділи універсалу послуг – пункти обслуговування фізичних та юридичних осіб.

Разом з тим, законопроект містить кілька суттєвих недоліків. Зокрема, не зовсім чітко розмежовуються адміністративні органи статутного (устроєвого, організаційного) значення та органи у функціональному значенні, до числа яких можуть входити в тому числі недержавні підприємства, установи та організації. Така диференціація необхідна, оскільки статутні органи мають (і повинні мати) інший об'єм компетенції, аніж суб'єкти, які зокрема надають адміністративні послуги на основі іншого уповноваження.

Також одним з надважливих питань, які необхідно було б зафіксувати у Законі «Про адміністративні послуги» і яке не було передбачено у законопроекті, є введення поняття адміністративного збору. Необхідність введення категорії адміністративного збору зумовлена застосуванням у чинному законодавстві різної термінології з означення вищевказаної категорії (державне мито, реєстраційний збір, інші аналогічні форми платежів). У законодавстві треба визначити мету введення адміністративного збору: регулятивну (захист від звернень без потреби), компенсаційну (відшкодування витрат на діяльність органу влади з розгляду та вирішення справи; при цьому варто враховувати, що всі органи публічної влади утримуються на гроші тих же платників податків) та фіскальну (наприклад, при видачі дозволів на заняття гральним бізнесом тощо). Також у законопроекті не були уніфіковані норми щодо порядку оплати адміністративного збору. Серед іншого, Верховна Рада повинна мати можливість делегувати повноваження з установлення розмірів адміністративних зборів Уряду (щодо державних адміністративних послуг) та органам місцевого самоврядування (щодо муніципальних адміністративних послуг). Слід наголосити, що наша пропозиція щодо введення інституту адміністративного збору не пропонує введення нових платежів, а лише передбачає впорядкування численних існуючих сьогодні платежів (у вигляді державного мита, реєстраційних та ліцензійних зборів тощо) за адміністративні послуги. Це питання може бути вирішено і через розроблення окремого Закону «Про адміністративний збір», що дозволить зробити більш стабільною та передбачуваною систему адміністративних зборів.

Положення законопроекту щодо реєстру адміністративних послуг також потребують доопрацювання, щоб загальний доступ споживачів

до Реєстру здійснювався у вільному режимі через офіційний веб-сайт Кабінету Міністрів України або ж через спеціально створений веб-сайт.

У зв'язку зі зміною урядів (у 2010 році) на розгляд Верховної Ради України було повторно подано законопроект з аналогічною назвою та аналогічним змістом³⁹⁸. Усі його положення дублювали урядовий законопроект, окрім одного – строків набрання ним чинності. Проте, незважаючи на визначення Президентом України даного законопроекту невідкладним, парламент не зміг навіть включити його до порядку денного (при голосуванні 29 червня 2010 року голосів за цей проект не дали ані опозиційні фракції БЮТ та НУНС, ані фракція КПУ).

Новою владою також заплановано підготувати проект закону про систему адміністративних послуг. Станом на кінець 2010 року він опрацьовувався в Міністерстві юстиції. Причому частину з перерахованих вище зауважень Центру політико-правових реформ уже було враховано в ньому.

Ми ж вкотре мусимо зауважити, що найгострішими проблемами сфери адміністративних послуг є складність процедур (і для її вирішення необхідно насамперед прийняти Адміністративно-процедурний кодекс) та невпорядкованість і непрозорість оплати послуги (і для її вирішення слід розробити і прийняти Закон «Про адміністративний збір» або ж акцентувати увагу на проблематиці адміністративного збору в законопроекті «Про адміністративні послуги»).

Практичні кроки влади у сфері адміністративних та інших публічних послуг

Особливий інтерес Уряду у 2009 році до «державних платних послуг»

У 2009 році Кабінет Міністрів з особливою ретельністю взявся за тематику платних державних послуг (в тому числі адміністративних). Проте відбувалося це не у зв'язку з усвідомленням необхідності підвищення якості надання адміністративних послуг, а з метою пошуку додаткових ресурсів у розпал фінансово-економічної кризи. З даного питання щомісяця видавалися акти Кабміну, починаючи від Розпорядження «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг» від 25.02.2009 № 251 та Постанови «Деякі питання платних державних послуг» від 11.03.2009 № 234. На думку урядовців, дер-

³⁹⁸ Проект Закону «Про адміністративні послуги» від 16.03.2010 № 6199, поданий н/д Коновалюком В. І.

жавний бюджет недоотримує щорічно мільярди гривень через те, що частина державних послуг надається суб'єктами, які не мають статусу бюджетних установ, тож кошти за надання таких послуг проходять повз державний бюджет. Відтак Кабміном Ю. Тимошенко пропонувалося кілька заходів, основними з яких є:

- спрямування усіх коштів за державні платні послуги до державного бюджету;
- заборона передачі повноважень з надання державних платних послуг суб'єктам господарювання;
- ліквідація суб'єктів господарювання, утворених для надання державних платних послуг.

Проте незважаючи на видиму простоту заходів та їх привабливість, на нашу думку, сфера публічних послуг потребує системнішого підходу. Для початку потрібно було б чітко визначитись із предметом та цілями реформи. Звернувшись до вищевказаних актів Кабінету Міністрів, не зовсім зрозуміло навіть, про які ж саме «послуги» йшлося, зважаючи зокрема на плутанину у вживаній термінології. Адже сфера послуг, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями, є надзвичайно широкою. Це і *«адміністративні послуги»*, тобто прийняття за зверненням фізичної або юридичної особи адміністративних актів – владних індивідуальних рішень (видача дозволів, ліцензій, посвідчень, інших документів, різноманітні реєстрації тощо); і *так звані «платні послуги»*, які сьогодні надаються згідно із затвердженими Кабінетом Міністрів України переліками; і медичні, освітні та інші послуги (тобто не пов'язана з владними повноваженнями діяльність шкіл, ПТУ, поліклінік, лікарень) тощо. Разом уся ця діяльність наразі становить сферу публічних послуг, включаючи послуги з боку органів місцевого самоврядування та комунальних суб'єктів.

Через заплутаність вживаної Урядом термінології (коли вживалася конструкція «державні та адміністративні послуги», хоча більшість адміністративних послуг поки що є частиною державних послуг) та відповідно невизначеність предмету регулювання ухвалених рішень і законопроектів був навіть ризик появи додаткових нормативно-правових актів (першим є чинний Закон «Про оподаткування прибутку підприємств»), які де-факто будуть насамперед підтримувати практику нав'язування фізичним та юридичним особам різних супутніх платних послуг та подрібнення однієї адміністративної послуги на

декілька окремих платних послуг. Як показовий, можна навести приклад з «Переліком платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ», затверджений Постановою Кабміну від 04.06.2007 року № 795. Серед цих «послуг» є все, починаючи від технічного огляду автомобілів та термінового оформлення паспорта для виїзду за кордон до ксерокопіювання, «перевезення вантажів» та «опалення приміщень котельнями». Кількість таких послуг відповідно до переліку для МВС становить більше ста. А такий перелік має не лише МВС, а багато інших органів виконавчої влади, зі своїми підприємствами та установами. Зацікавленість органів влади у прийнятті таких «переліків» обумовлюється фінансовим інтересом, оскільки кошти від надання таких платних послуг використовувалися тими ж органами, що їх заробляють (МВС, МНС тощо). При цьому багато адміністративних послуг (як, наприклад, видача закордонного паспорта) подрібнено на кілька платних послуг типу «надання заявникам бланків талонів реєстрації», «комп'ютерного набору», «надання бланків для оформлення документів» тощо. Хоча очевидно, що у даному разі йдеться не про окремі послуги, а про їх елементи, адже громадянина не цікавить бланк, йому потрібен паспорт. Влада ж практикує стягування грошей за кожен крок.

При наданні цих платних послуг є дійсно серйозна проблема, пов'язана з багатоманітністю структур (органів, підприємств, установ тощо), через які надаються такі послуги. Наприклад, МВС заохочує громадян звертатися за отриманням закордонного паспорта до підприємств типу «Ресурси – Документ» або «Інформ-гарант», а не до підрозділу МВС, який для видачі паспортів і утворено. Робиться це через створення таких умов, за яких громадянину тільки і лишається звернутися до підприємства або до експериментального центру. Як наслідок, громадяни змушені суттєво переплачувати за адміністративні послуги. Наприклад, замість законних 170 грн державного мита, особа сплачує більше 500 грн за закордонний паспорт, при цьому ще майже 100 грн сплачується за послуги комерційного банку (по 15 грн за 6 платіжок). Більшість громадян робить такі платежі, навіть не підозрюючи, що вони є необов'язковими.

Центр політико-правових реформ вже багато років обстоює позицію, що затвердження «переліків платних послуг» Кабінетом Міністрів України (в частині надання додаткових повноважень органам виконавчої влади) вступає в суперечність зі статтями 6, 19, 92, 120 Конституції України, оскільки повноваження органів влади

можуть встановлюватися виключно на рівні закону. Тобто не може Кабінет Міністрів уповноважити будь-якого суб'єкта видавати якісь дозволи чи проводити реєстрацію, якщо такі дозволи чи реєстрація не передбачені законом. Якщо ж необхідність отримання такого дозволу вже встановлена законом, то немає потреби у додатковому акті Уряду, який підтверджує це повноваження.

Заради справедливості зазначимо, що більшість «послуг» у «переліках платних послуг» становлять не адміністративні послуги чи їх елементи, а різна господарська діяльність (типу розрізання паперу органами державної статистики, миття автомобілів пожежною службою, ламінування тощо). Але до компетенції органів влади взагалі не повинні входити права на безпосереднє ведення такої діяльності. Не повинні органи влади займатися економічною діяльністю з метою заробляння грошей відповідно до здорового глузду та засад належного урядування, адже таке «господарювання» веде лише до корупції, недобросовісної конкуренції та неефективного використання публічних ресурсів. І хоча зручність від отримання деяких супутніх послуг (ксерокопіювання, фото тощо) в приміщеннях адміністративних органів є незаперечною, проте такі послуги мають надавати не органи влади, а приватні суб'єкти господарювання відібрані на прозорих конкурсних засадах.

Отже, Уряду потрібно навести порядок щодо тієї величезної кількості платних послуг, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями на підставі «переліків» (а загалом цих послуг більше 600). Загалом же, до розв'язання проблематики публічних послуг необхідно підходити системно. І політично-програмною основою для цієї реформи має бути Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів від 15.02.2006 № 90-р (надалі – Концепція). Більшість її заходів досі не отримали реалізації та розвитку, зокрема і щодо вжиття заходів до перегляду законодавства з питань надання адміністративних послуг з метою його вдосконалення, запровадження сучасних форм надання адміністративних послуг, розмежування повноважень зі здійснення контролю і надання послуг між різними органами, орієнтації на задоволення потреб особи тощо.

Починати ж, дійсно, необхідно з упорядкування чинного законодавства. Зокрема, одним із перших кроків мало б бути виключення норм, які передбачають затвердження Кабінетом Міністрів переліків

платних послуг для органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних та комунальних підприємств, установ, організацій. І тут в першу чергу потрібно скасувати норму-підставу для таких переліків, яка міститься у Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств» (абзац п'ятий підпункту 7.11.8 статті 7). За таких умов органи виконавчої влади зможуть займатися лише тією діяльністю, яка для них передбачена Законом як повноваження. І в цьому разі категорія «послуг» у публічній сфері нестиме ідеологічне значення – як діяльність, спрямована на найкраще обслуговування громадян, а не фінансове – як діяльність, спрямована на заробляння додаткових коштів. При цьому державні та комунальні підприємства не постраждають від таких змін законодавства, адже вони функціонують наразі без публічно-правових обмежень, на основі відповідних статутів (положень тощо).

Але, незважаючи на ці аргументи, традиційним для українського Уряду стало продовження видання актів, якими затверджувалися нові або вносилися доповнення до діючих **переліків платних послуг**³⁹⁹. Більшість з таких переліків відносять до платних послуг на-

³⁹⁹ Постанови Кабінету Міністрів України, якими затверджено переліки платних послуг: «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними інспекціями захисту рослин» від 18.02.2009 № 106; «Про затвердження переліків платних послуг, які можуть надаватися бюджетними установами державної системи охорони прав на сорти рослин, що належать до сфери управління Міністерства аграрної політики» від 03.06.2009 № 605; «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 р. № 644 «Про затвердження переліку додаткових платних послуг, які надаються аварійно-рятувальними службами» від 19.08.2009 № 881; «Про внесення зміни до пункту 1-1 постанови Кабінету Міністрів України від 25 червня 2008 р. № 578» від 01.07.2009 № 716 (зміни до Постанови «Про затвердження переліку платних послуг Державної служби з карантину рослин та розміру плати за їх надання»); «Про доповнення пункту 2 переліку платних послуг, які можуть надаватися державними насінневими інспекціями Мінагрополітики» від 23.07.2009 № 833; «Про внесення зміни до переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та установами виконання покарань, слідчими ізоляторами (їх виробничими майстернями і підсобними господарствами) та іншими установами Державної кримінально-виконавчої служби, що утримуються за рахунок бюджетних коштів» від 21.10.2009 № 1110;

Постанови Кабінету Міністрів України, якими внесені зміни до переліків платних послуг: «Про внесення змін до переліку платних послуг, які можуть надаватися бюджетними науковими установами» від 14.04.2009 № 365; «Про внесення зміни до пункту 1-1 постанови Кабінету Міністрів України від 25 червня 2008 р. № 578 «Про затвердження переліку платних послуг Державної служби з карантину рослин та розміру плати за їх надання» від 01.07.2009 № 716; «Про

дання консультативної допомоги, про те, що така допомога повинна надаватися безкоштовно працівниками адміністративного органу. Консультаційна допомога безпосередньо пов'язана з процедурою надання адміністративної послуги і може знадобитися споживачеві у будь-який момент. Помилковим є також і включення до переліків «платних послуг» послуг інформаційного характеру. Здебільшого плату за ці «консультаційні» та «інформаційні» послуги споживачі змушені оплачувати безпосередньо суб'єкту надання послуги, незалежно від реальної потреби в отриманні консультації / інформації. Ще одним парадоксальним прикладом неправомірного заробляння на споживачах є віднесення до платних послуг видачі бланків. Проте ж очевидно, що оформлення замовлення на адміністративну послугу у більшості випадків неможливе без заповнення бланку (формуляру).

Крім того, такі переліки містять значну кількість послуг, які надаються і повинні надаватися приватним сектором (ламінування тощо).

Окремі види послуг, передбачені у «переліках», взагалі є дивними для публічних суб'єктів (послуги, пов'язані з виконанням будівельно-монтажних, ремонтно-будівельних, сантехнічних та земляних робіт⁴⁰⁰). Щонайменше очевидно, що такі «послуги» не можуть надаватися органами влади.

Наявні також послуги, які аж ніяк не стосуються напрямків діяльності адміністративного органу. Зокрема, це послуги з первинного проходження туристичних маршрутів, розроблення їх технічних описів та облаштування таких маршрутів, дресирування собак, готельні та екскурсійні послуги, надання комунальних послуг⁴⁰¹.

доповнення пункту 2 переліку платних послуг, які можуть надаватися державними наслідними інспекціями Мінагрополітики» від 23.07.2009 № 833; «Про внесення зміни до переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та установами виконання покарань, слідчими ізоляторами (їх виробничими майстернями і підсобними господарствами) та іншими установами Державної кримінально-виконавчої служби, що утримуються за рахунок бюджетних коштів» від 21.10.2009 № 1110

⁴⁰⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та установами виконання покарань, слідчими ізоляторами (їх виробничими майстернями і підсобними господарствами) та іншими установами Державної кримінально-виконавчої служби, що утримуються за рахунок бюджетних коштів» від 21.10.2009 № 1110

⁴⁰¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 р. № 644 «Про затвердження переліку додаткових платних послуг, які надаються аварійно-рятувальними службами» від 19.08.2009 № 881; «Про внесення змін до переліку платних послуг, які можуть надаватися бюджетними науковими установами» від 14.04.2009 № 365

У цей період Кабінетом Міністрів України було також прийнято порядок надання платних послуг хлібними інспекціями⁴⁰². Ним передбачається, що платні послуги надаються виключно за письмовим зверненням. Замовник оплачує послуги на підставі рахунка-фактури виконавця. Платна послуга вважається наданою в разі підписання виконавцем та замовником відповідного акта.

Крім того, порядки надання окремих адміністративних послуг затверджувалися протягом 2009–2010 років міністерствами та ЦОВВ. Зокрема, у змінах до порядку надання платних послуг бюджетними установами й організаціями, що належать до сфери управління Держкомводгоспу⁴⁰³ передбачається, що надання платних послуг здійснюється за заявкою згідно з договором за договірними цінами. Отримані кошти спрямовуються до спеціального фонду Державного бюджету і використовуються згідно із кошторисом водогосподарської організації. Контроль за наданням послуг, а також за правильністю застосування цін, цільовим використанням коштів здійснюють Держводгосп та інші органи.

Всі ці приклади переконливо засвідчують, що до сфери публічних послуг загалом потрібен системний підхід і чітке відмежування господарської діяльності (тим більше, суто суб'єктів господарювання) від адміністративних послуг.

Також досить цікаво спостерігати за тим, як змінюється законодавство у сфері встановлення розмірів та порядку справляння плати за надання платних послуг⁴⁰⁴. Зокрема, було змінено порядок оплати

⁴⁰² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання платних послуг державними хлібними інспекціями Автономної Республіки Крим та областей і використання коштів, що надходять як плата за їх надання, а також переліку та вартості таких послуг» від 23.07.2009 № 834

⁴⁰³ Наказ Держводгоспу, Мінфіну, Мінекономіки «Про внесення змін до Порядку надання платних послуг бюджетними установами й організаціями, що належать до сфери управління Державного комітету України по водному господарству, на замовлення юридичних і фізичних осіб» від 27.03.2009 № 61/482/273

⁴⁰⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до розмірів зборів, які справляються з підприємств, установ, організацій та громадян за послуги, що надаються інспекціями державного технічного нагляду обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій» від 18.11.2009 № 1230; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 р. № 419 «Про встановлення плати за послуги, що надаються Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку» від 01.07.2009 № 738-р; Наказ Міністерства аграрної політики України «Про затвердження Розмірів плати за надання платних послуг, які можуть надаватися державними інспекціями захисту рослин» від 08.05.2009 № 328/643/432; Наказ Міністерства аграрної політики України «Про внесення змін до Розмірів плати

довідок з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (тепер вартість кожного аркуша інформації на бланку становить 3,40 грн) та оновлено порядок розподілу, отриманих коштів за надану інформацію з Реєстру (прикметно, що 90% їх вартості вноситься на поточний рахунок ДП «Інформаційно-ресурсний центр», а 10 відсотків – на спеціальні рахунки органів, у яких проводиться реєстрація, і спрямовуються на відшкодування витрат, пов'язаних з їх виготовленням та веденням Реєстру)⁴⁰⁵. Теж не дуже зрозуміло, чому на хвилі одних ініціатив Уряду (про зарахування до державного бюджету коштів від надання державних послуг) у цьому випадку приймається протилежне рішення (майже всі кошти йдуть якомусь підприємству)?

В деяких актах прослідковується загальна тенденція встановлення того, що розрахунки за надання послуг здійснюються здебільшого у формі попередньої оплати шляхом перерахування коштів через банки та/або відділення поштового зв'язку. При цьому працівникам адміністративних органів забороняється безпосередньо приймати оплату⁴⁰⁶.

Повертаючись до того аспекту урядових ініціатив, що стосується зарахування плати за послуги до відповідного (державного або місцевих) бюджету на рахунки, відкриті в органах Державного казначейства⁴⁰⁷, варто додати ще й таке. Планувалося усі кошти спрямувати до єдиного «кошика», що допоможе хоча б оцінити обсяги «потоків» та спрямувати їх на використання в інтересах суспільства і держави. Але, при цьому, були очевидними і певні загрози. По-перше, саме за рахунок та-

за надання послуг державними насінневими інспекціями Міністерства аграрної політики» від 14.08.2009 № 591/894

⁴⁰⁵ Наказ Держкомпідприємництва «Про внесення змін до наказу Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 20.10.2005 № 99 «Про розмір та порядок внесення плати, що справляється за одержання витягу та довідки з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 24.02.2010 № 34

⁴⁰⁶ Наказ Мінагрополітики, Мінфіну, Мінекономіки «Порядок справляння плати за надання послуг державними інспекціями захисту рослин» від 08.05.2009 № 328/643/432; Наказ Мінагрополітики «Порядок справляння плати за надання платних послуг бюджетними установами державної системи охорони прав на сорти рослин відповідно до їх функціональних повноважень, господарської та/або виробничої діяльності, що належать до сфери управління Мінагрополітики» від 26.01.2010 № 22

⁴⁰⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Окремі питання казначейського обслуговування бюджетних установ» від 14.04.2009 № 417-р. У ньому Державному казначейству було доручення забезпечити до 1 липня 2009 року відкриття в його органах кожній бюджетній установі рахунків для зарахування коштів, отриманих від надання платних послуг

ких коштів сьогодні облаштовуються відповідні офіси для надання послуг, що прямо впливає на якість їх надання. По-друге, відомо, що для підвищення продуктивності праці (що також підвищує рівень якості надання послуг) практикується спрямування плати за їх надання на рахунок суб'єкта, який безпосередньо надає послуги та використовує їх на преміювання працівників (яке, по суті, сьогодні становить основну частку в оплаті праці) тощо. Таким чином, у керівництва і працівників є особиста заінтересованість у більшій кількості клієнтів та наданих послуг, а це – певний стимул до якісної роботи.

Зрештою, навіть експериментальні центри МВС з видачі закордонних паспортів, незважаючи на непрозорість оплати у них, самі послуги надають достатньо якісно. У разі ж «розірвання» зв'язку «послуги – оплата – зручні умови праці і обслуговування та заробітна плата» можна спрогнозувати і зменшення можливостей для розвитку інфраструктури з надання послуг (особливо в час бюджетного дефіциту) і погіршення мотивації керівників та працівників суб'єктів, які надають послуги, у якісному виконанні своїх обов'язків. Тому уряду потрібно було одразу ж передбачати шляхи подолання і цих загроз. Одним із таких варіантів могло б бути затвердження фінансових планів для суб'єктів господарювання, що надають адміністративні послуги. В таких планах могли б фіксуватися і кошти для розвитку – тобто покращення якості надання послуг, і додаткові відрахування до бюджету (якщо діяльність з надання послуг є прибутковою). Але, зрештою, станом на 2010 рік можна було зробити попередній висновок, що ця урядова ініціатива не дала бажаного результату. В одних випадках ті суб'єкти, які перейшли на казначейське обслуговування, не «привели» із собою до бюджету значних коштів. А крім того, дуже багато суб'єктів всілякими способами уникли прозорості у цій сфері і переходу на казначейське обслуговування.

З огляду на стратегічну перспективу великі сумніви були також щодо обґрунтованості тотальної заборони надання (делегування) повноважень з надання послуг органами державної влади, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами суб'єктам господарювання, які не мають статусу бюджетних установ, а також припинення діяльності таких суб'єктів. Таке положення є виваженим лише щодо тих підприємств, які дійсно «паразитує» на затверджених «переліках платних послуг» та корупційно-монопольних зв'язках. Ненормально також, коли певні адміністративні послуги формально закріплені за органами влади, а потім завдяки незрозумілим механізмам

паралельно надаються і різними підприємствами. Разом з тим, інтерес споживачів полягає в тому, щоб адміністративні послуги були для них найдоступнішими, найзручнішими та надавалися якнайшвидше. І тут зарубіжний досвід має багато прикладів «передачі» / «делегування» повноважень з надання адміністративних послуг небюджетним (в тому числі недержавним) інституціям. Адже такий підхід сприяє кращій якості надання послуг, і саме в цьому зацікавлені громадяни. При цьому така «передача» / «делегування» має відбуватися на відкритих конкурсних засадах, тобто суб'єкт господарювання, якому передаються повноваження з надання адміністративних послуг, має відбиратися (призначатися), виходячи з критеріїв найкращої пропозиції щодо якості обслуговування приватних осіб та інших публічних інтересів.

Правильно було б згадати і про інший варіант впорядкування сфери публічних послуг, про так зване «адміністративне спрощення». Адже від скасування окремих адміністративних послуг та спрощення процедур у багатьох випадках виграли б не лише громадяни та бізнес, але й держава – через оптимізацію витрат на державний апарат та зниження корупції⁴⁰⁸.

На жаль, наша влада часто віддає перевагу ручному керуванню замість встановлення чітких і стабільних правил. Звідси, замість розробки закону про адміністративний збір на початку 2009 року в Парламенті з'явився урядовий *проект Закону «Про послуги, що надаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами»* за реєстраційним номером 4176 від 06.03.2009 року. У п'яти статтях цього законопроекту на півтори сторінки тексту передбачалося, що порядок надання державних послуг, розмір плати та порядок її внесення визначається Кабінетом Міністрів України (хоча і з приписом, «якщо інше не встановлено законом»). На наш погляд, такий підхід був не лише неправильний з точки зору принципів належного урядування, але й суперечив Конституції України, якою передбачається визначення виключно законами порядку організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Цікаво також, що хоча метою законопроекту визначено «удосконалення процедури надання послуг», проте у тексті проекту про саму

⁴⁰⁸ Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук та ін.; Ірина Бекешкіна; Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». – К.: СПД Москаленко О. М., 2009. – 196 с.

процедуру не було жодного слова. На щастя, даний законопроект не знайшов підтримки у народних депутатів України.

Отже, навіть побіжний огляд ухвалених рішень свідчить про те, що прості та фрагментарні відповіді на складні питання або взагалі не спрацюють, або дадуть негативні результати. Необхідним є впровадження системних заходів, що забезпечать реформування всієї сфери публічних послуг. З цією метою необхідно на основі Концепції реформування системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади:

- відмовитись від практики надання господарських послуг органами влади та не створювати недобросовісну конкуренцію з боку публічного сектора приватним структурам;

- в частині надання адміністративних (тобто владних) послуг впровадити плату за надання цих послуг у формі адміністративного збору;

- щодо кожної адміністративної послуги визначатись (на основі розрахунку) у питанні оптимального суб'єкта надання послуги (це має бути орган влади, або публічна установа чи підприємство, або недержавний суб'єкт);

- на перше місце поставити якість надання адміністративних послуг, а не їх доходність для бюджету, адже держава має основним завданням, а можливо, й самим сенсом існування, служіння громадянам.

У зв'язку з цим, як вже зазначалося, необхідно якнайшвидше ухвалити Адміністративно-процедурний кодекс України, розробити та прийняти Закон «Про адміністративний збір». Таким чином, питання процедури та оплати надання органами влади адміністративних послуг, в тому числі їх якості, можуть бути врегульовані найкраще.

Вже за зізнаннями й нового Уряду, на сьогоднішній день відсутня статистика про кількість послуг, що надаються тисячами підприємств, та обсяги коштів, які за них надходять⁴⁰⁹. Адже «зароблені» організаціями гроші до бюджету не доходять, а йдуть на зарплати і премії співробітникам цих структур. Тому у більше 1 мільйона осіб, зайнятих на таких підприємствах, середня зарплата приблизно в 1,5 раза вище, ніж у держслужбовців (тобто близько 6 тисяч гривень на місяць). Кошти витрачаються підприємствами на власний розсуд і ніхто про них не звітує. Тому й Урядом М. Азарова планувалося скоротити кількість адміністративних послуг, кошти ж за послуги, які за-

⁴⁰⁹ Андрій Ключев: «В найкоротші терміни ми впорядкуємо систему адміністративних послуг». – 08.10.2010. – 12:30. – Прес-служба Першого віце-прем'єр-міністра. // Режим доступу: URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243714302&cat_id=243316861

лишаються, спрямовувати виключно до держбюджету⁴¹⁰. За деякими даними, йдеться про ревізію діяльності 10 тис. державних підприємств, за надані послуги яких гроші до бюджету не доходять⁴¹¹.

Загалом Урядами різних каденцій видано більше 200 постанов з списками платних послуг⁴¹².

Інвентаризація державних послуг та інші ініціативи влади у цій сфері

У 2009 році Головдержслужбою почав створюватися **Реєстр державних та адміністративних послуг** (саме така термінологія вжита в акті Уряду). Кабінет Міністрів України передбачив, що реєстр є єдиною комп'ютерною базою даних про державні та адміністративні послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями, а також органами місцевого самоврядування у процесі виконання ними делегованих державою повноважень. Держателем Реєстру, який забезпечує його формування та ведення, визначена Головдержслужба. Також встановлено як обов'язкову для включення до Реєстру інформацію про нормативне регулювання адміністративної послуги, суб'єкта її надання та розмір плати⁴¹³. Користувачами Реєстру визначені органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадяни України, підприємства, установи, організації усіх форм власності, об'єднання громадян, іноземні юридичні та фізичні особи. Інформація до Реєстру подається: органами виконавчої влади не пізніше одного місяця після прийняття акта, в якому врегульовуються питання надання конкретних послуг; органами місцевого самоврядування за запитом Держателя Реєстру.

Також передбачено, що витяг з Реєстру видається безоплатно протягом 10 робочих днів⁴¹⁴. На сьогодні доступ до Реєстру державних та адміністративних послуг фактично є відкритим через веб-сайт підпорядкованої Головдержслужбі установи та функціонує за адресою:

⁴¹⁰ Там само

⁴¹¹ Держкомпідприємництво: Уряд підготував постанову, за якою всі гроші за адмінпослуги спрямовуватимуться до бюджету. – 11.10.2010. – 10:00. – Прес-служба Держкомпідприємництва. // Режим доступу: URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243716167&cat_id=35884

⁴¹² Андрій Клюєв: «Уряд розпочав реформу системи адміністративних послуг». – 12.10.2010. – 10:45. – Прес-служба Першого віце-прем'єр-міністра. // Режим доступу: URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243718781&cat_id=243316861

⁴¹³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг» від 27.04.2009 № 532

⁴¹⁴ Наказ Головдержслужби «Про затвердження Порядку формування та ведення Реєстру державних та адміністративних послуг» від 26.11.2009 № 351

<http://reestr.center.gov.ua/Items/Search/search.php>. Станом на 1 травня 2010 року Реєстр працював у тестовому режимі. Загальний пошук по Реєстру здійснюється за такими критеріями: орган виконавчої влади, суб'єкт надання послуги, сфера та назва послуги. Саме наповнення та структурування Реєстру ще викликає багато запитань. Адже у ньому змішані і власне адміністративні функції, і суто внутрішні функції публічної адміністрації (як, наприклад, реєстрація нормативно-правових актів Міністерством юстиції). Крім того, структурування Реєстру за органами, а не за моделями життєвих ситуацій, надзвичайно утруднює пошук послуг споживачам. Таким чином, у багатотисячному воросі цих «послуг» розібратися дуже складно. Та й шукати інформацію про адміністративні послуги на веб-сайті підпорядкованої установи одного з сотні органів виконавчої влади центрального рівня – теж не найкраще рішення.

Станом на жовтень 2010 року Реєстр містить більше 2 тисяч послуг, що надаються в 49-ти сферах державного управління⁴¹⁵.

В аналізований період Урядом Ю. Тимошенко було утворено **Комісію з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг** (надалі – Комісія)⁴¹⁶. Основними завданнями Комісії були координація дій ЦОВВ з метою удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг та підготовка пропозицій щодо класифікації послуг. Комісія була уповноважена аналізувати проблемні питання практики надання послуг, інформацію про послуги та проводити моніторинг стану виконання міністерствами, іншими ЦОВВ завдань щодо надання послуг. Очолював Комісію Міністр економіки, а до її складу входили Міністр юстиції, Міністр фінансів, голова Держкомпідприємництва та начальник Головдержслужби. Крім того, Урядом було створено робочу групу для *проведення інвентаризації державних адміністративних послуг*, яка повинна була підготувати для Комісії щодо ЦОВВ та державних підприємств, установ та організацій пропозиції з упорядкування надання послуг (дер-

⁴¹⁵ Андрій Ключев: Уряд розпочав реформу системи адміністративних послуг. 12.10.2010 – 10:45 – Прес-служба Першого віце-прем'єр-міністра. // Режим доступу: URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243718781&cat_id=243316861

⁴¹⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Комісії з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг» від 20.05.2009 № 486

жавних, адміністративних, господарських)⁴¹⁷. За час функціонування Комісії нею було розглянуто переліки державних підприємств, які надають державні платні послуги та повинні перейти на банківське обслуговування в органи Державного казначейства, та затверджено орієнтовний склад тимчасової робочої групи для проведення інвентаризації послуг, які надаються ЦОВВ, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління⁴¹⁸. Врешті, Комісія була ліквідована через три місяці після приходу до влади Уряду М. Азарова⁴¹⁹, але про результати її роботи доступної інформації практично не було.

Певним підсумком ініціатив Кабінету Міністрів Ю. Тимошенко у сфері адміністративних послуг став **Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг**⁴²⁰, який має діяти до прийняття та набуття чинності відповідним нормативно-правовим регулюванням на рівні закону. У цьому акті Уряд приділив досить значну увагу визначенню термінологічного апарату, віднісши до:

- державних послуг послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними та іншими підприємствами, установами та організаціями, яким делеговані відповідні повноваження органів виконавчої влади (надалі – суб'єкти) (крім господарських послуг);
- до адміністративних послуг державні послуги, які є результатом прийняття суб'єктом на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання визначених законом обов'язків.

Також у Тимчасовому порядку визначено, що плата за надання адміністративних та платних державних послуг справляється у розмірах та порядку, встановлених у актах на рівні закону, а в інших випадках

⁴¹⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання державних, у тому числі адміністративних послуг (щодо інвентаризації послуг)» від 29.08.2009 № 959-р

⁴¹⁸ Новини на веб-сайті Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. // Режим доступу: URL: <http://www.center.gov.ua/novini-centru/uchast-u-zasidanni-komisiyi-z-pitan-udoskonalennya-poryadku-nadannya-derzhavnih-administrativnih-poslug.html>

⁴¹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» від 02.06.2010 № 397

⁴²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг» від 17.07.2009 № 737

у актах Уряду. А розміри плати за надання адміністративних послуг повинні встановлюватися з урахуванням економічно обґрунтованих витрат і Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, яка затверджується Кабінетом Міністрів України.

Встановлено, що плата за державні послуги, що надаються підприємствами, установами та організаціями, що не мають статусу бюджетних установ, яким делеговані повноваження органами виконавчої влади або яким такі повноваження встановлені у нормативно-правових актах, перераховується споживачами до спеціального фонду державного бюджету. Усі витрати вищевказаним суб'єктам компенсуються відповідно до укладених з ними органами виконавчої влади договорів. Відповідно органи виконавчої влади можуть делегувати повноваження з надання адміністративних послуг лише бюджетним установам.

Тимчасовим порядком передбачено, що адміністративні послуги повинні надаватися згідно зі стандартами, які затверджуються уповноваженими суб'єктами з урахуванням Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг, затверджених Мінекономіки. Отже, бюджетні установи повинні надавати такі послуги згідно зі стандартами, затвердженими органами виконавчої влади, що делегували повноваження.

Нарешті, передбачено, що суб'єкти зобов'язані забезпечувати: розміщення на стендах та офіційних веб-сайтах інформації про надання послуг (переліки послуг та розміри плати, розпорядок роботи, прізвища і посади відповідальних осіб із зазначенням контактних телефонів та адрес електронної пошти, перелік необхідних документів та строки надання послуги); надання роз'яснень з питань, що стосуються послуг.

Кроком у питанні врегулювання плати за надання адміністративних послуг стало затвердження **методики визначення собівартості платних адміністративних послуг**⁴²¹. Відповідно до методики витрати на надання адміністративної послуги становлять:

- прямі матеріальні витрати (вартість матеріалів);
- прямі витрати на оплату праці та відрахування на соціальні заходи;

⁴²¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг» від 27.01.2010 № 66

- інші прямі витрати (послуги зв'язку, витрати на службові відрядження та транспортні витрати, передбачені порядком надання адміністративної послуги);

- непрямі витрати (оплата праці адміністративного та технічного персоналу, тепло-, водопостачання і водовідведення, електроенергії, оренди приміщення, послуг з охорони та пожежної охорони приміщень, зносу основних засобів та нематеріальних активів (амортизації)). При цьому базою розподілу непрямих витрат є основна заробітна плата.

Для визначення собівартості адміністративної послуги процес її надання поділяється на такі етапи:

- інформування заявників про зміст послуги та порядок її надання;

- прийняття та реєстрація заяви;

- проведення процедур, передбачених порядком надання послуги;

- оформлення та видача адміністративного акта.

Для кожного етапу визначається норма часу на його виконання та чисельність персоналу, засобів та матеріалів. Хоча кілька процедур можуть проводитися одночасно, їх вартість обчислюється послідовно.

Собівартість адміністративної послуги розраховується на підставі норми часу на її надання та вартості розрахункової калькуляційної одиниці часу – однієї людино-години (людино-дня). При цьому норма часу є сумою норм часу на виконання всіх етапів з урахуванням необхідного робочого часу персоналу. А вартість розрахункової калькуляційної одиниці часу визначається відповідно до положень (стандартів) бухгалтерського обліку та документів з питань облікової політики адміністративного органу згідно із Законом «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» та складається з видів витрат на надання адміністративної послуги. Базою для формування вартості калькуляційної одиниці часу є економічно обґрунтовані показники фактичних витрат за даними фінансової звітності за попередній рік, окрім витрат на знос основних засобів та нематеріальних активів (амортизацію), що розраховується на запланований період, і прямі витрати на оплату праці та відрядження на соціальні заходи, які включаються до складу калькуляційної одиниці часу за даними штатного розпису на дату проведення розрахунку. Для новоствореного адміністративного органу базою для формування вартості калькуляційної одиниці часу є розрахункові фінансові показники.

Попри наявність цієї Методики, необхідно ще раз наголосити, що на сьогодні невирішеним залишаються засадничі питання: у яких ви-

падках адміністративні послуги повинні бути платними або безоплатними; які критерії визначення розміру плати за послуги і т. д. Адже собівартість послуг – це лише один вид даних, який може мати певний вплив на визначення розміру адміністративного збору за послуги певного виду.

Цікавим досвідом аналізованого періоду є також затвердження стандартів надання адміністративних послуг. Таким прикладом стало затвердження Мін'юстом **дев'яти стандартів надання адміністративних послуг** у сфері юстиції⁴²², зокрема:

- зі здійснення реєстрації адвокатських об'єднань;
- зі здійснення видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю;
- щодо проставлення апостилю на офіційних документах, призначених для використання на території інших держав;
- щодо здійснення реєстрації політичних партій та стандарту з легалізації об'єднань громадян;
- із реєстрації символіки об'єднань громадян;
- щодо здійснення державної реєстрації благодійних організацій, стандарту з державної реєстрації інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності та стандарту з державної реєстрації друкованих ЗМІ.

На початку 2010 року Мін'юст доповнив вищевказаний перелік новими стандартами – стандартом надання адміністративної послуги щодо присвоєння кваліфікації судового експерта, стандартом з реєстрації приватної нотаріальної діяльності та стандартом щодо підготовки нотаріально оформлених документів для їх подальшої консульської легалізації, призначених для використання на території інших держав⁴²³.

Але, на жаль, затвердження таких стандартів у більшості органів не приносить тих позитивних результатів, які очікуються від їх впровадження. Адже, як свідчить практика, більшість працівників, що безпосередньо беруть участь у наданні адміністративних послуг органами державної влади, не ознайомлені зі змістом стандартів і не використо-

⁴²² Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг» від 31.08.2009 № 1555/5

⁴²³ Наказ Міністерства юстиції України «Про внесення змін до наказу Міністерства юстиції України від 31.08.2009 № 1555/5» від 17.02.2010 № 325/5; Наказ Міністерства юстиції України «Про внесення змін до наказу Міністерства юстиції України від 31.08.2009 N 1555/5» від 18.02.2010 № 338/5

вують їх у повсякденній роботі. Крім того, на жаль, розробка стандартів не спрямовується на спрощення процедури надання адміністративних послуг та створення зручних і доступних умов отримання послуг для споживачів.

У 2009 році вплив на державну політику у сфері надання адміністративних послуг спричинили також надані Президентом завдання Кабінету Міністрів України:

- затвердити перелік окремо державних та окремо комунальних адміністративних послуг із зазначенням суб'єктів їх надання та їх вартості і забезпечити надання лише тих послуг, які у них передбачені;
- ужити заходів для недопущення справляння плати за надання безоплатних адміністративних послуг, якщо відповідно до законодавства такі послуги надаються безоплатно або розмір їх плати не визначено;
- забезпечити оплату адміністративних послуг через органи Державного казначейства;
- вжити заходів щодо недопущення вимагання не передбачених законодавством документів та делегування повноважень у випадках, не передбачених законом;
- обговорити питання створення веб-порталу з вичерпною інформацією щодо надання адміністративних послуг.

Також передбачалося в обов'язковому порядку:

- розміщення стендів зі зразками необхідних документів та їх переліком, довідковими телефонами, годинами прийому, порядком і розміром оплати;
- створення консультативних кабінетів та запровадження телефонних довідкових служб;
- функціонування веб-сторінок суб'єктів, що надають адміністративні послуги, з інформацією про порядок їх надання;
- впорядкування годин прийому з метою забезпечення їх достатності та зручності, зокрема, шляхом впровадження управління чергою, в тому числі електронного, створення належних умов для прийому у приміщеннях;
- створення з урахуванням вітчизняного та іноземного досвіду єдиних офісів⁴²⁴.

⁴²⁴ Указ Президента «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» від 03.07.2009 № 508

На практиці більшість із названих завдань виконувалися органами влади вибірково, з урахуванням рівня розуміння цієї проблематики конкретними керівниками органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. При цьому щодо «єдиних офісів», то особливої уваги наразі заслуговує місто Вінниця, у якому було створено наразі мабуть найкращий в Україні Центр надання адміністративних послуг «Прозорий офіс»⁴²⁵.

У 2010 році було відкрито Центр надання адміністративних послуг в Івано-Франківську, який об'єднав Дозвільний центр, Реєстраційну палату та окремі служби виконавчого комітету.

Продовження змін у системі надання адміністративних послуг відобразилося у схваленій Урядом М. Азарова Постанові *«Деякі питання надання адміністративних послуг»*⁴²⁶. Зокрема, Уряд зробив крок щодо впорядкування термінологічного апарату (в тому числі щодо поняття адміністративних послуг).

Встановлено, що до адміністративних послуг не належить контрольна діяльність, освітні, медичні та господарські послуги. Справляння плати за надання адміністративних послуг у відсотковому відношенні до кошторисної вартості об'єкта забороняється. Плата за надання адміністративних послуг вноситься одноразово за весь комплекс виконаних робіт та наданих послуг. Підприємства, установи та організації можуть залучатися до надання адміністративних послуг, зокрема, у разі неможливості виконання таких етапів самостійно.

Від одержувачів адміністративних послуг забороняється вимагати документи та інформацію, які перебувають у володінні суб'єкта, володінні інших державних органів і державних підприємств, установ та організацій або надання яких не передбачено нормативно-правовими актами.

Предбачено, що стандарт адміністративної послуги має містити інформацію про адміністративну послугу і процедуру її надання і не містить інформацію про права і обов'язки громадян. У разі, коли право надання адміністративної послуги надано двом або більше суб'єктам,

⁴²⁵ Детальніше див.: Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник / [Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А., Коліушко І. Б., Курінний О. В., Стоян В. О., Тимошук В. П., Шиманке Д.] / За заг. ред. Тимошука В. П. – Київ, СПД Москаленко О. М., 2010. – 440 с

⁴²⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг» від 11.10.2010 № 915

відповідальний за надання адміністративної послуги ЦОВВ затверджує типовий стандарт надання адміністративної послуги.

Також була передбачена необхідність забезпечити надання МВС за принципом «єдиного вікна» адміністративних послуг з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб і видачу підрозділами ДАІ реєстраційних документів та документів дозвільного характеру. Надано доручення переглянути затверджені Кабінетом Міністрів України переліки платних послуг і у місячний строк внести пропозиції щодо їх розмежування на адміністративні та господарські та відмовитися від надання останніх⁴²⁷.

Проте результатів від цих урядових ініціатив станом на кінець 2010 року не було.

Концепція розвитку електронного урядування в Україні

Також новим Урядом було схвалено *Концепцію розвитку електронного урядування в Україні*. Зокрема, визначено, що впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, орієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг. Завданнями із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні є подолання «інформаційної нерівності», зокрема шляхом створення веб-порталів надання послуг, організація надання послуг в електронному вигляді з використанням Інтернету та інших засобів, насамперед, за принципом «єдиного вікна», деперсоніфікація надання адміністративних послуг з метою зниження рівня корупції в державних органах. З цією метою передбачається визначити перелік адміністративних послуг, які надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, і перевести їх в електронну форму, розробити єдині стандарти, протоколи і регламенти взаємодії суб'єктів електронного урядування, створити єдину інформаційну систему, що містить реєстр адміністративних послуг, створити спеціальні центри (пункти) надання послуг. Отже, у схваленій Концепції також зроблено значний акцент на адміністративних послугах. Наголошено на проблемах низької якості, недостатньої кількості та неврегульованості на законодавчому рівні адміністративних послуг, які надаються із застосуванням електронних засобів, недосконалість урядового portalу,

⁴²⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг» від 11.10.2010 № 915

веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що не забезпечують надання адміністративних послуг у режимі «єдиного вікна», відсутність взаємодії між відомчими інформаційними системами⁴²⁸.

Державна політика надання адміністративних послуг у сфері господарської діяльності

Оскільки значну частину адміністративних послуг становлять «документи дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», тому при аналізі тенденцій розвитку адміністративно права загалом та адміністративно-процедурного законодавства зокрема, необхідно брати до уваги і «дозвільне» законодавство. У 2009 році основним напрямом активності Уряду у цій сфері було спрощення процедур отримання документів дозвільного характеру (ДДХ) та зменшення державного втручання в господарську діяльність.

Багато ініціатив Кабінет Міністрів України зафіксував у планах діяльності⁴²⁹ та намагався впроваджувати своїми актами. Важливим у контексті стимулювання практики створення дозвільних центрів (надалі – ДЦ) стало затвердження Урядом *переліку*, який складається з **66 документів дозвільного характеру** у сфері господарської діяльності, що видаються виключно через дозвільні центри, які діють за принципом організаційної єдності в одному приміщенні⁴³⁰. Разом з ним Кабінетом Міністрів України було затверджено вимоги до *Порядку взаємодії адміністратора з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання та територіальним органом спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності* щодо видачі документів дозвільного характеру, що здійснюється в приміщенні дозвільних центрів. Порядком також визначено перелік представників місцевих дозвільних органів, що беруть участь у роботі ДЦ (згодом з даного переліку було виключено дозвільні органи з карантину рослин⁴³¹). В цьому контексті варто зауважити, що,

⁴²⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 13.12.2010 № 2250-р

⁴²⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2009 рік щодо удосконалення дозвільної системи у сфері господарської діяльності» від 22.04.2009 № 449-р

⁴³⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 21.05.2009 № 526

⁴³¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 24.02.2010 № 179 (Постанови «Про заходи щодо

на нашу думку, такий механізм забезпечення роботи ДЦ, як особиста присутність представників довільних органів, є не найбільш ефективним. Значно перспективніше було б інтегрувати документообіги всіх органів публічної адміністрації, а в «єдиних офісах» створювати лише точку входу для споживачів адміністративних послуг. При цьому зовсім специфічні та рідко затребувані послуги можна залишати і поза такими офісами.

У зазначеному Порядку визначено, що режим роботи ДЦ встановлюється залежно від кількості осіб, що перебувають на обліку в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, кількості звернень та документів, які видаються. При цьому, адміністратор здійснює прийом кожного робочого дня. Організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності ДЦ здійснюють міські голови, голови Київської та Севастопольської міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі держадміністрацій. У свою чергу, на керівників дозвільних органів покладено обов'язок з координації діяльності своїх представників, які уповноважуються розпорядчим документом, копія якого надається адміністратору, та обов'язок щоденного інформування адміністратора про видані документи. Окрім того, передбачається, що вони затверджують регламенти (інформаційні картки) за погодженням з міським головою або головою (заступником голови) районної, районної у м. Києві та Севастополі держадміністрації та територіальним органом уповноваженого органу, які визначають послідовність дій, схеми дозвільних (погоджувальних) процедур з обов'язковим зазначенням суб'єктів, які беруть у них участь, переліку необхідних документів, розміру плати та строків видачі документів дозвільного характеру, а також підстав для відмови з посиланням на законодавчу базу. При цьому окремий регламент (інформаційна картка) затверджується керівником центрального органу за погодженням з уповноваженим органом для територіальних органів ЦОВВ. До компетенції адміністратора входить забезпечення видачі документів дозвільного характеру місцевими дозвільними органами та регіональними (за згодою міського голови), зокрема, налагодження взаємодії між ними та контроль ведення документообігу.

Також визначено інформаційне забезпечення діяльності ДЦ, що здійснюється шляхом створення веб-сторінок, розміщення

інформаційних стендів, а також випуску інформаційних бюлетенів та методичних матеріалів, які містять режим роботи ДЦ, перелік документів дозвільного характеру, регламенти (інформаційні картки), розрахункові рахунки для внесення плати, зразки бланків заяв та платіжних документів. Створенню зручних умов та вільному доступу споживачів сприятиме положення щодо розміщення ДЦ на першому або другому поверсі будівлі (за наявності в будівлі ліфта – не вище четвертого поверху) в центральній частині міста або в іншому зручному місці з розвинутою транспортною інфраструктурою з урахуванням потреб осіб з особливими потребами; а також облаштування місць для відвідувачів та архівів.

З метою постійного вдосконалення роботи ДЦ враховуються результати регулярного опитування споживачів. Крім того, визначена можливість утворення для вирішення спірних питань узгоджувальних комісій, примірне положення про які затверджує Держкомпідприємництво. А це додаткова гарантія для споживачів винесення законного та обґрунтованого рішення у справі.

Після початку реалізації затвердженого Порядку утворення та функціонування ДЦ Уряд вчергове наголосив на забороні:

- делегувати владні повноваження суб'єктам господарювання, крім суб'єктів господарювання державної форми власності у випадках, визначених законом;
- справляти плату у відсотковому відношенні від кошторисної вартості об'єкта;
- вимагати отримання документів, необхідність одержання яких не передбачена законом⁴³².

З часом деякі урядові ініціативи вдалося провести і через Парламент. Так, **зміни до Закону «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» та Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»**⁴³³ передбачали наступне спрощення:

- видачу ліцензії на певний строк (не менше п'яти років) лише у випадку його встановлення Кабінетом Міністрів України за поданням спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування;

⁴³² Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання державних платних (адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру (переліки платних послуг та перелік документів, видача яких не передбачена законом)» від 01.07.2009 № 724

⁴³³ Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» від 15.12.2009 № 1759-VI

- набрання чинності рішенням про анулювання ліцензії через тридцять днів з дня його прийняття;

- визначення «принципу мовчазної згоди» як принципу, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання документа дозвільного характеру, за умови якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено. Як наслідок, через десять робочих днів з дня закінчення такого строку суб'єкт господарювання має право провадити вищевказану підприємницьку діяльність; при цьому підтвердженням подання заяви та документів є копія опису прийнятих документів з *відміткою* про дату їх прийняття тощо.

Щодо **принципу мовчазної згоди** додаткове регулювання здійснював і сам Уряд⁴³⁴.

Естафету з удосконалення порядку діяльності дозвільних центрів прийняв Держкомпідприємництва, який затвердив у новій редакції ***Типове положення про адміністратора та порядок його взаємодії з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання та територіальним органом спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності***⁴³⁵. Була вчергове підтверджена заборона видачі документів дозвільного характеру дозвільними органами поза межами ДЦ. Передбачено положення щодо обов'язкової заміни відсутніх працівників ДЦ. До повноважень адміністратора віднесено контроль за додержанням дозвільними органами строків розгляду адміністративних справ, ведення документообігу та обліку звернень. Зокрема, ним здійснюється контроль за рухом документів як у паперовому вигляді, так і в електронній формі. З цієї метою дозвільні органи зобов'язані щоденно інформувати адміністратора про видані документи дозвільного характеру.

Реформування дозвільної системи у сфері господарської діяльності продовжилося з набранням чинності з 1 квітня 2010 року законодавчими змінами, згідно з якими дозвільний центр набув статусу робочого

⁴³⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди» від 27.01.2010 № 77

⁴³⁵ Наказ Держкомпідприємництва «Про внесення змін до наказу Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 05.12.2005 № 116» від 12.10.2009 № 176

органу місцевої ради (її виконавчого органу) або держадміністрації⁴³⁶. Також було надано визначення принципу організаційної єдності як принципу, згідно з яким видача документів дозвільного характеру здійснюється в дозвільному центрі шляхом взаємодії представників дозвільних органів, що забезпечується державним адміністратором. Державному адміністраторові було надано повноваження з координації роботи дозвільного центру.

Нововведенням стало встановлення обов'язку державного адміністратора письмово повідомляти заявника про отримання документів поштою. Передбачено, що положення про порядок взаємодії місцевих дозвільних органів затверджується місцевою радою (її виконавчим органом) або місцевою держадміністрацією.

Процедура видачі документів дозвільного характеру передбачає:

1. Подання заяви та документів суб'єктом господарювання

Передбачена можливість подання заяви та документів уповноваженою особою. Заява та документи можуть бути надіслані рекомендованим листом з описом вкладення. Щоправда, при цьому підпис заявника та уповноваженої ним особи засвідчується нотаріально. Заяви реєструються державним адміністратором в журналі, а копія опису негайно видається (направляється) заявнику з *позначкою* про дату та номер реєстрації. Після цього формується дозвільна справа, яка складається з копій документів та їх опису.

2. Опрацювання документів дозвільними органами.

Заява та документи передаються державним адміністратором до дозвільних органів у день реєстрації заяви або протягом наступного робочого дня. Місцеві дозвільні органи протягом десяти робочих днів оформлюють документ дозвільного характеру або письмове повідомлення про відмову у його видачі, де зазначаються підстави відмови, та передають їх протягом одного робочого дня державному адміністратору або суб'єкту господарювання.

3. Дії державного адміністратора після отримання відповіді дозвільного органу

Державний адміністратор не пізніше наступного робочого дня з дня отримання відповіді повідомляє суб'єкта господарювання про час та місце видачі. Факт отримання документа або письмової відмови засвідчується особистим підписом при пред'явленні документа, що засвідчує особу, та документа про внесення плати, який державний

⁴³⁶ Закон «Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 11.02.2010 № 1869-VI

адміністратор не пізніше наступного дня передає дозвільному органу. У разі нез'явлення особи письмова відмова протягом двох робочих днів з дня закінчення строку розгляду справи направляється державним адміністратором поштовим відправленням з описом вкладення.

Крім того, встановлені уніфіковані процедури: відмови у видачі документів дозвільного характеру; їх анулювання; переоформлення документів дозвільного характеру; видачі їх дублікатів тощо.

Разом з тим, внесені законодавчі зміни містять і ряд недоліків. Зокрема, на нашу думку, є недоцільним запровадження дозвільних центрів на обласному рівні, оскільки перелік послуг, які надаються на цьому рівні, є невеликим. Тому більш правильним було б зробити доступним отримання послуг обласного рівня у дозвільних центрах міськвиконкомів обласних центрів.

Тенденція спрощення процедури отримання дозволів для підприємств зберігалася якийсь час і при новому Президенті (В. Януковичу) та Уряді (під керівництвом М. Азарова). Зокрема, Уряд анонсував законопроект «Про упорядкування звітності та проведення перевірок страхувальників у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування». Даний законопроект було подано на розгляд до Парламенту, прийнято в першому читанні 16 червня 2010 року але надалі – відхилено 9 вересня 2010 року⁴³⁷ 19 жовтня 2010 року Парламентом скасовано ліцензування 18 видів господарської діяльності⁴³⁸. Крім того, до заяви про видачу ліцензії тепер додається виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, а не копії документів, які ще й потребують спеціального порядку їх засвідчення (нотаріального або засвідчення органом, який видав оригінал документа).

Новим Урядом було затверджено перелік певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам зако-

⁴³⁷ Проект Закону «Про впорядкування механізму подання звітності та проведення перевірки страхувальників щодо нарахування і сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 22.04.2010 № 6329, поданий Кабінетом Міністрів України

⁴³⁸ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності» від 19.10.2010 № 2608-VI

нодавства⁴³⁹. Також була встановлена лише загальна можливість провадження господарської діяльності на підставі подання декларації без отримання документа дозвільного характеру, за винятком тих видів господарської діяльності, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України⁴⁴⁰. Наразі такого переліку Урядом не схвалено.

Крім того, Парламентом було прийнято закон, яким запроваджено систему електронної державної реєстрації суб'єктів господарювання. Водночас даний закон залишає заявнику можливість подати документи державному реєстратору і в паперовому вигляді особисто чи поштою. У цьому випадку з поданих документів державним реєстратором обов'язково виготовляється електронна копія шляхом сканування. У разі подання електронних документів реєстраційна картка та документи, крім документів, що засвідчують повноваження уповноваженої особи, засвідчуються електронним цифровим підписом заявника. Електронний документ вважається одержаним державним реєстратором з часу надходження заявникові повідомлення в електронній формі про одержання такого електронного документа заявником. Підтвердження факту одержання електронного документа заявника надсилається державним реєстратором автоматично протягом доби⁴⁴¹.

Зміни у наданні окремих видів адміністративних послуг

Також влада в аналізований період вживала заходів до спрощення окремих видів адміністративних послуг, здебільшого також у сфері господарської діяльності.

Зокрема, з метою приведення чинного законодавства у відповідність із Законом «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» Верховною Радою України було внесено зміни до Лісового кодексу, відповідно до яких були встановлені строки

⁴³⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства» від 25.08.2010 № 725

⁴⁴⁰ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» щодо провадження господарської діяльності на підставі подання декларації» від 07.07.2010 № 2451-VI

⁴⁴¹ Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо запровадження системи електронної державної реєстрації суб'єктів господарювання). – 19.10.2010. – 11:43. // Режим доступу: URL: http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=217904&cat_id=37486

видачі документів дозвільного характеру у сфері лісового господарства, їх безоплатність, підстави для відмови у видачі спеціальних дозволів та їх анулювання⁴⁴².

Одним із найрадикальніших заходів Уряду у частині спрощення надання окремих адміністративних послуг стало **спрощення порядку оформлення та видачі державних актів на право власності на земельні ділянки**⁴⁴³. Серед основних проблем, які необхідно було вирішити, заявниками відзначалися хабарництво, забюрократизованість та навмисна затримка процедури оформлення державних актів (зокрема, погодження проектів із землеустрою, для прискорення чого вимагалася додаткова плата), відсутність ефективного державного цінового контролю виготовлення землевпорядної документації та постійна нестача бланків державних актів⁴⁴⁴. Але і з прийняттям Урядом Порядку безоплатних оформлення та видачі громадянам України державних актів на право власності на земельні ділянки так і не була вирішена проблема нестабільності законодавчої бази у сфері врегулювання порядку надання цієї адміністративної послуги, також зважаючи і на те, що до вищевказаного порядку вносилися численні зміни⁴⁴⁵.

Зasadничими положеннями даного Порядку є заборона стягнення плати, вимагання додаткових документів та обов'язок затвердження на позачергових сесіях рішень виконкомів про передачу у власність земельних ділянок. Відповідно до вищевказаного Порядку процедура

⁴⁴² Закон України «Про внесення змін до Лісового кодексу України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 09.06.2009 № 1483VI

⁴⁴³ Даний захід було заплановано впровадити ще Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження комплексного плану заходів щодо реформування земельних відносин, дерегуляції та подолання корупції у цій сфері на 2009 рік» від 08.04.2009 № 535-р

⁴⁴⁴ В. Ющенко: «Уряд має вжити невідкладних заходів для недопущення зловживань при оформленні та видачі державних актів на право власності на землю». – Головна служба інформаційної політики. – 04.08.2009. – 12:26. // Режим доступу: URL: <http://www.president.gov.ua/news/14636.html>

⁴⁴⁵ Постанови Кабінету Міністрів України: «Деякі питання реалізації права власності на землю громадянами України» від 05.08.2009 № 844; «Про додаткові заходи щодо безоплатних оформлення та видачі громадянам України державних актів на право власності на земельні ділянки» від 21.10.2009 № 1112; «Про внесення змін до Порядку безоплатних оформлення та видачі громадянам України державних актів на право власності на земельні ділянки» від 16.12.2009 № 1350; «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2009 р. № 844» від 27.01.2010 № 124

оформлення державних актів на право власності на земельні ділянки передбачає:

1. Подання копії рішення про передачу земельної ділянки у власність та заяви за місцем розташування земельної ділянки сільському, селищному, міському голові, адресованої територіальному органу Держкомзему. У випадку неприйняття заяви або зволікання з її передачею до територіальних органів Держкомзему встановлена можливість організації прийому заяв у відповідному населеному пункті.

2. У разі відсутності рішення про передачу земельної ділянки, яка була надана у користування до вступу у дію чинного Земельного кодексу, у власність потрібно звернутися з заявою до органу місцевого самоврядування (райдержадміністрації), які приймуть рішення про надання дозволу на виготовлення технічної документації.

3. Укладення органами Держкомзему протягом трьох робочих днів з дати надходження заяви договорів про розроблення технічної документації з державними підприємствами, що належать до сфери управління Держкомзему, з долученням до них планово-картографічних матеріалів, зобов'язання з забезпечення якими покладено на Укргеодезкартографію, та договорів про проведення реєстрації державного акта з Центром кадастру. У разі ж укладення договору з іншим виконавцем замовник зобов'язаний повідомити регіональний підрозділ Центру кадастру про необхідність підготовки матеріалів чергового кадастрового плану.

4. Виконання виконавцем обстежувальних, польових та камеральних робіт, виготовлення технічної документації у двох примірниках і подання її до регіональної філії Центру кадастру і замовникові для погодження після отримання протягом 10 робочих днів в регіональній філії Центру кадастру матеріалів чергового кадастрового плану в електронному вигляді.

5. Погодження замовником технічної документації протягом трьох робочих днів (крім природоохоронних і санітарно-епідеміологічних органів, органів архітектури і охорони культурної спадщини) та подання до районного (міського) підрозділу регіональної філії Центру кадастру бланку державного акта. Технічна документація на паперовому носії передається виконавцем замовнику протягом 10 робочих днів з дня її погодження замовником.

6. Перевірку змісту технічної документації, внесення відомостей до бази даних державного земельного кадастру і передачу їх до районного

(міського) підрозділу регіональної філії Центру кадастру регіонального філією Центру кадастру протягом одного робочого дня з дня надходження технічної документації на електронному носії для заповнення бланку державного акта та передачі замовнику для підписання у такі ж строки.

7. Передачу державного акта, підписаного замовником та органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування, для державної реєстрації районному (міському) підрозділові Центру кадастру, який і видає державний акт через тридцять робочих днів за місцем розташування земельної ділянки.

Крім того, передбачено випадок негайного видання державного акта при передачі замовником наявної технічної документації до Центру кадастру.

Разом з тим, надане Урядом право отримання громадянами оперативно та безоплатно державних актів реалізовувалося неефективно. Наприклад, за даними Держкомзему, станом на 10 жовтня 2009 року було зареєстровано 164 тисячі заяв, а видано лише 841 державний акт⁴⁴⁶. В деяких районах не було видано взагалі жодного акта, при цьому кількість отриманих бланків актів була достатньою (198 тисяч)⁴⁴⁷, а бюджетне фінансування надане у повному обсязі⁴⁴⁸, збільшено чисельність працівників і забезпечено регіональні філії та інститути землеустрою геодезичним та комп'ютерним обладнанням⁴⁴⁹.

Одним із недоліків прийнятого Порядку було те, що спрощена процедура застосовувалася лише щодо земельних ділянок для будівництва та обслуговування жилого будинку, ведення садівництва та особистого селянського господарства в межах населених пунктів, а також те, що

⁴⁴⁶ Держкомзем: Проведено нараду з питань нової процедури видачі земельних актів. Прес-служба Держкомзему. – 13.10.2009. – 11:50. // Режим доступу: URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243110718&cat_id=35884

⁴⁴⁷ На сьогодні немає дефіциту бланків актів на землю – голова Держкомзему. Всеукраїнський прес-центр. – 21.10.2009. // Режим доступу: URL: <http://www.dzk.gov.ua/control/main/uk/publish/article/199412>

⁴⁴⁸ Держкомзем: «Хід виконання рішень Уряду Голова Держкомзему перевіряє на місцях». – Прес-служба Держкомзему. – 29.10.2009. – 11:15. // Режим доступу: URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243135327&cat_id=35884

⁴⁴⁹ З метою організації та моніторингу виконання ухваленого Урядом Порядку 24 вересня 2009 року Держкомземом було створено робочу групу (Держкомзем: «Проведено нараду з питань нової процедури видачі земельних актів». – Прес-служба Держкомзему. – 13.10.2009. – 11:50. // Режим доступу: URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243110718&cat_id=35884).

ним не було визначено порядок відшкодування вартості виготовлення технічної документації. Окрім іншого, спочатку було визначено, що ця процедура застосовується лише після прийняття рішення про передачу у власність земельних ділянок органами місцевого самоврядування відповідно до Декрету Уряду від 26 грудня 1992 року «Про приватизацію земельних ділянок». Але ж цей Порядок не передбачав безоплатного розроблення технічної документації. Тому 1 жовтня 2009 року Держкомзем видав роз'яснення «Щодо окремих питань реалізації постанови Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2009 року № 844», яким передбачалося, що у випадку прийняття після 1 січня 2002 року рішення про передачу у приватну власність земельної ділянки повинно було прийматися вже за наявності розробленої землепорядною організацією технічної документації або проекту відведення земельної ділянки, і в такому випадку безоплатним є тільки виготовлення та реєстрація державного акта. Уряд виправив допущену помилку, урівнявши 21 жовтня у правах людей, які оформлювали земельні ділянки до 2002 року і після⁴⁵⁰. І це при тому, що відповідно до частини 4 статті 29 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» вже було передбачено звільнення від оплати за надані Державним реєстром прав послуги. Виготовлення ж державного акта в даному випадку зводилося до заповнення бланка⁴⁵¹.

Крім того, спочатку рішення Уряду було прийнято виключно на 2009 рік. Але і тут Уряд виправив ситуацію, продовживши дію постанови⁴⁵².

Також було зменшено суму коштів, передбачену на безкоштовне оформлення державних актів на право власності на земельні ділянки, з 5,954 млрд до 507,785 млн грн⁴⁵³. Отже, видатки були зменшені у 12

⁴⁵⁰ «На сьогодні немає дефіциту бланків актів на землю», – голова Держкомзему. – Всеукраїнський прес-центр. – 21.10.2009. // Режим доступу: URL: <http://www.dzk.gov.ua/control/main/uk/publish/article/199412>; Постанова Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо безоплатних оформлення та видачі громадянам України державних актів на право власності на земельні ділянки» від 21.10.2009 № 1112

⁴⁵¹ Кушнір А. Як чиновник дурить прем'єр-міністра. // Українська правда. – Четвер, 08 жовтня 2009. – 12:26. // Режим доступу: URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2009/10/8/4229241/>

⁴⁵² Постанова Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо безоплатних оформлення та видачі громадянам України державних актів на право власності на земельні ділянки» від 21.10.2009 № 1112

⁴⁵³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про направлення у 2009 році коштів Стабілізаційного фонду для здійснення заходів з безоплатного оформлення та видачі громадянам України державних актів на право власності на земельні ділянки» від 09.09.2009 № 951

разів. Беручи до уваги те, що за оцінками експертів собівартість робіт державних підприємств, які мають ліцензію на проведення робіт із землеустрою, становить 800 грн, а вартість бланка та його реєстрації в автоматизованій системі ДЗК становить 55 грн, запланованої суми Держбюджету вистачало на оформлення та видачу 555 тис. державних актів замість 7 млн. Тому або Уряд планував виготовити менше 8% державних актів, або громадяни переплачували за їх оформлення у 12 разів⁴⁵⁴. У грудні 2009 року попри те, що працівники Держкомзему фізично не встигали освоїти і ці кошти, до цієї суми їм «довантажили» ще 300 млн грн⁴⁵⁵.

Естафету Уряду у спрощенні Порядку набуття прав на землю підхопив Парламент⁴⁵⁶, який затвердив дещо інший Порядок, що передбачає:

1. Подання клопотання щодо цільового призначення земельної ділянки та її орієнтовних розмірів до районної, Київської чи Севастопольської міськдержадміністрації або сільської, селищної, міської ради за місцезнаходженням земельної ділянки з метою отримання земельної ділянки для *ведення фермерського господарства, особистого селянського господарства, садівництва, будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки), індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів*. До клопотання додаються графічні матеріали, на яких зазначається бажане її місце розташування, погодження землекористувача (у разі вилучення земельної ділянки, що перебуває у користуванні інших осіб) та висновки конкурсної комісії (щодо земельної ділянки для ведення фермерського господарства).

2. Надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або відмови щодо невідповідності місця розташування об'єкта законодавчим вимогам, містобудівній документації, схемам землеустрою і техніко-економічним обґрунту-

⁴⁵⁴ Кушнір А. Як чиновник дурить прем'єр-міністра. // Українська правда. – Четвер, 08 жовтня 2009. – 12:26. // Режим доступу: URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2009/10/8/4229241/>

⁴⁵⁵ Дмитро Гнап. Фальсифікатори виборів: безробіття скінчилося «Українська правда». – Понеділок, 21 грудня 2009. – 12:36. // Режим доступу: URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2009/12/21/4554246/>; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про здійснення попередньої оплати робіт з безоплатних оформлення та видачі громадянам України державних актів на право власності на земельну ділянку» від 08.12.2009 № 1511-р

⁴⁵⁶ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку набуття прав на землю» від 05.11.2009 № 1702-VI

ванням, проектам землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів у місячний строк.

3. Розроблення проекту землеустрою та його надання Комісії з розгляду питань, пов'язаних з погодженням документації із землеустрою (надалі – Комісії), що створюється в районах та містах обласного значення, містах Києві та Севастополі та діє у складі представників органу земельних ресурсів, містобудування та архітектури, природоохоронного та санітарно-епідеміологічного органу, органу охорони культурної спадщини та органів лісового господарства, водного господарства, державного гірничого нагляду. Засідання комісії проводяться не рідше одного разу на тиждень.

4. Надання висновку Комісією протягом трьох тижнів щодо погодження проекту або відмови у разі невідповідності його положень законодавству (у визначених випадках після здійснення експертизи землевпорядної документації) органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який у двотижневий строк приймає рішення про затвердження проекту землеустрою та надання земельної ділянки у власність.

Також цим Законом була передбачена істотна умова договору, яким набувається право власності на жилий будинок, а саме розмір та кадастровий номер земельної ділянки, право на яку переходить у зв'язку з набуттям права власності на ці об'єкти.

Наступним кроком стало затвердження **Типового положення про Комісію**⁴⁵⁷, яка є постійно діючим органом. Спрощення відбудеться після того, як буде затверджено склад комісій, оскільки до цього погодження здійснюватимуться органами, представники яких входитимуть до складу Комісії. Порядок розгляду документації визначається Комісією. У передбачених законодавством випадках висновок Комісії подається до територіального органу Держкомзему для проведення експертизи за кошти замовника з інформуванням розробника або замовника. У разі врахування зауважень, наданих членом Комісії, документація повторно подається на розгляд Комісії строком на один тиждень. Відмова у погодженні документації із землеустрою з висновком повертається органу, який її подав. Висновок, наданий членом Комісії, може бути оскаржений до органу, представником якого є член Комісії, або до органу виконавчої влади вищого рівня. Скарга

⁴⁵⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації статті 186-1 Земельного кодексу України» від 23.12.2009 № 1420

розглядається протягом 10 днів з повідомленням скаржника про результати розгляду. У разі задоволення скарги орган виконавчої влади надає висновок, яким погоджує документацію із землеустрою. Одночасно органом виконавчої влади проводиться службове розслідування. Крім того, передбачені організаційні засади функціонування Комісії. Зокрема, її очолює представник територіального органу Держкомзему, а до її складу можуть залучатися представники органів місцевого самоврядування та структурних підрозділів з питань агропромислового розвитку місцевих держадміністрацій. Інформація про час, місце проведення та порядок денний засідання Комісії розміщується на офіційному веб-сайті органу, яким утворено Комісію.

Також Урядом було уніфіковано **процедуру та строки отримання дозволу на розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності**⁴⁵⁸. Тимчасові споруди до прийняття зазначеного акта знаходились поза межами правового поля. У пункті 5 частини 1 статті 16 чинного Закону «Про благоустрій населених пунктів» була лише передбачена необхідність отримання дозволу на розміщення на територіях об'єктів благоустрою будівель і споруд соціально-культурного, побутового, торговельного та іншого призначення. Надання такої адміністративної послуги віднесено до повноважень сільських, селищних та міських рад у сфері благоустрою населених пунктів (пункт 10 частини 1 статті 10 вищевказаного Закону), що впливає також з пунктів 34 та 44 частини 1 статті 26 Закону «Про місцеве самоврядування». До того ж земельні ділянки для їх розміщення виділялись тільки після аукціону, порядок проведення якого також не був затверджений. Така правова колізія призвела до того, що більшість малих архітектурних форм (надалі – МАФ) була розміщена в містах без будь-яких документів. У Порядку надається визначення пересувної та стаціонарної МАФ. Розміщення МАФ здійснюється безоплатно на підставі рішення відповідної ради, а для власників земельних ділянок – на підставі рішення виконкому. Для цього споживач подає заяву, де вказується місце та строк розміщення МАФ, його призначення і загальний опис, виписку з ЄДРПОУ та копію державного акта на земельну ділянку або договору оренди. Вимагати подання інших документів, а також оплати послуг забороняється.

⁴⁵⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності» від 26.08.2009 № 982, розроблена Держкомпідприємництвом спільно з Мінрегіонбудом і Радою підприємців

Рішення щодо попереднього погодження приймається в місячний строк, яким виконавчий орган або посадова особа ради уповноважується передати суб'єктові господарювання перелік необхідних документів. Наступним етапом є видача документів дозвільним органом, що здійснюється протягом двох тижнів. Рада протягом місяця приймає рішення щодо розміщення МАФ та/або укладення у десятиденний строк договору особистого строкового сервіту, розмір плати за яким не може перевищувати розмір орендної плати земельної ділянки. Інші умови договору визначаються радою.

До прийняття цього Порядку однією з основних перепон на шляху розміщення МАФ було право користування земельною ділянкою. Порядок запропонував вихід з цієї ситуації: особи, які не володіють таким правом (не мають у власності земельну ділянку та не уклали договір оренди), можуть укласти з місцевою радою договір особистого строкового сервіту (без проведення земельного аукціону; але ж як бути, якщо на одне місце претендують кілька учасників? Напевно, без конкурсу не обійтись). Крім того, укладення такого договору суперечить статті 98 Земельного кодексу, оскільки сервітут не може встановлюватися по відношенню до осіб, які не мають прав на земельну ділянку (право земельного сервіту – це право володільця або землекористувача)⁴⁵⁹. З цієї причини Держкомзем надав роз'яснення: «особистий сервітут може бути оформлено у вигляді договору за домовленістю сторін з зазначенням змісту сервіту, визначеного *статтею 403 ЦК*»⁴⁶⁰. Для стаціонарних МАФ передбачено подання суб'єктом господарювання уповноваженому представникові заяви-декларації, на підставі якої вона реєструється.

Видається обґрунтованою думка експертів, що у випадку з прийняттям даного Порядку Уряд перевищив свої повноваження. Оскільки відповідно до статті 6 Закону «Про благоустрій населених пунктів» Уряд має повноваження лише щодо «розробки та забезпечення виконання загальнодержавних програм з благоустрою населених пунктів», у той час як «затвердження правил з благоустрою територій населених пунктів» згідно зі статтею 10 відноситься до повноважень органів

⁴⁵⁹ Ольга Михайлинин. МАФ и я. Размещение МАФов по-кабминовски: очередное превышение полномочий, благие намерения и низкое качество. Пойдут ли на это местные власти? Аналитика. – 30.09.09. – 18:19. // Режим доступа: URL: <http://news.ligazakon.ua/news/2009/9/30/17272.htm>

⁴⁶⁰ Ольга Михайлинин. Госкомзем разъяснил, как получить право на размещение МАФа, если нет права на землю. – 22.12.09. – 12:55. // Режим доступа: URL: <http://news.ligazakon.ua/news/2009/12/22/19481.htm>

місцевого самоврядування⁴⁶¹. Тому є загроза, що дія аналізованої Постанови не вплине на практику надання дозволів на розміщення МАФів, оскільки ця адміністративна послуга буде надаватися кожним органом місцевого самоврядування відповідно до затвердженого кожним з них акта, положення яких можуть суттєво відрізнятися від новоприйнятого Урядом Порядку.

Також Урядом було затверджено ***Тимчасовий порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом приватних житлових будинків садибного типу, дачних та садових будинків з господарськими спорудами і будівлями, споруджених без дозволу на виконання будівельних робіт***⁴⁶². При цьому органи місцевого самоврядування уповноважені затверджувати власні порядки погодження прийняття об'єкта будівництва в експлуатацію.

Однією з основних причин прийняття вищевказаної Постанови є необхідність спрощення порядку надання цієї адміністративної послуги, яка включає значну кількість проміжних рішень (погоджень та висновків). Відповідно до законів «Про планування і забудову територій», «Про основи містобудування» та «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 № 687-XIV, будівельних норм та правил будівництво об'єктів нерухомості включає такі етапи, як:

- отримання правовстановлюючих документів на земельну ділянку;
- отримання дозволу на будівництво об'єкта;
- отримання вихідних даних на проектування;
- розробка, погодження та затвердження проекту;
- отримання дозволу на виконання будівельних робіт;
- прийняття об'єкта в експлуатацію;
- оформлення правовстановлюючих документів та реєстрація прав власності на нерухоме майно.

⁴⁶¹ Ольга Михайлинин. МАФ и я. Размещение МАФов по-кабминовски: очередное превышение полномочий, благие намерения и низкое качество. Пойдут ли на это местные власти? Аналитика. – 30.09.09. – 18:19. // Режим доступа: URL: <http://news.ligazakon.ua/news/2009/9/30/17272.htm>

⁴⁶² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом приватних житлових будинків садибного типу, дачних та садових будинків з господарськими спорудами і будівлями, споруджених без дозволу на виконання будівельних робіт» від 09.09.2009 № 1035

Тому забудовники і обирали обхідні шляхи, а саме провадили самочинне будівництво з метою подальшої його легалізації⁴⁶³.

Відповідно до Тимчасового порядку з метою отримання за плату сертифіката відповідності будівельним нормам забудовник мав подати до 31 грудня 2010 року заяву до інспекції Державного архітектурно-будівельного контролю за місцем розташування будівлі, спорудженої фізичними особами у строки з 5 серпня 1992 року по 1 січня 2008 року. За отриманням сертифікату звертаються особи, які здійснили самочинне будівництво, а тому не набували права власності на нього (частина 2 статті 376 ЦК).

Кількість документів, яка має додаватися до заяви, варіюється залежно від площі будівлі (до 200 кв. м – подається довідка про погодження прийняття будівлі в експлуатацію, видана на підставі рішення виконкому, та технічний паспорт будівлі; більше 200 кв. м – додатково надаються документ, що засвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, звіт про проведення технічного огляду на відповідність будівельним нормам, нормативним актам з пожежної безпеки, санітарному законодавству, що діяли на момент закінчення будівництва, складений організацією, яка має відповідну ліцензію, і погоджений з органом пожежного нагляду та санітарно-епідеміологічною службою). Разом з тим, відповідно до роз'яснень, наданих Мін'юстом, для одержання сертифіката, крім заяви, забудовник для всіх категорій об'єктів нерухомого майна подає документ, що засвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, на якій розташований об'єкт нерухомості (стаття 376 ЦК).

Справа розглядається протягом 10 днів або надається обґрунтована відмова лише у випадку подання документів не у повному обсязі. Інспекція приймає рішення про притягнення до адміністративної відповідальності і видає сертифікат в день пред'явлення документів про внесення плати за видачу сертифіката та сплату штрафу. Датою прийняття будівлі в експлуатацію є дата видачі сертифіката. На підставі виданого сертифікату забудовник зможе звернутися до органів БТІ для реєстрації права власності на нерухоме майно та оформлення правовстановлюючих документів.

Згідно зі статтею 97 КпАП штраф за самовільне будівництво будинків або споруд, а також за самовільну зміну архітектурного ви-

⁴⁶³ Вергопуло А. Що нового у легалізації самочинного будівництва? – 29.10.2009. // Режим доступу: URL: imperator.od.ua/content/view/91/1/

гляду будинків чи споруд під час їх експлуатації становить від п'яти до десяти НМДГ.

І хоча ЦК встановлює механізм визнання права власності на об'єкти самочинного будівництва у судовому порядку, проте лише прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів може підтвердити їх готовність до повноцінної експлуатації⁴⁶⁴. Крім того, згідно з частиною 3 ст. 376 ЦК право власності на самочинно збудоване нерухоме майно може бути визнане лише за особою, яка здійснила самочинне будівництво на земельній ділянці, що не була їй відведена для цієї мети, за умови надання земельної ділянки особі під уже збудоване нерухоме майно.

При цьому ані у Мін'юсті, ні у Мінрегіонбуді не уточнюють, «як Кабінет Міністрів України дійшов до такого життя, щоб легалізовувати фактично незаконні забудови...»⁴⁶⁵.

Отже, внаслідок прийняття даної Постанови чинними на сьогоднішній день є три порядки – судовий порядок, легалізація самочинного будівництва шляхом сплати штрафу та Порядок, затверджений Постановою № 1035.

Незважаючи на те, що Урядом більш ніж через десять років було прийнято у новій редакції **порядок державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів**⁴⁶⁶, впорядкування та спрощення порядку надання цієї

⁴⁶⁴ Мінрегіонбуд: Приватні будинки, збудовані самочинно, приймуть експлуатацію. – Прес-служба Мінрегіонбуду. – 12.10.2009. – 17:00. // Режим доступу: URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243109769&cat_id=35884

⁴⁶⁵ Володимир Іванов. З якого дива уряд реабілітує самочинні забудови? УНІАН-право. – 27.10.2009. – 20:19. // Режим доступу: URL: <http://crimea.unian.net/ukr/detail/15536>

⁴⁶⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 23.12.2009 № 1371, якою внесено зміни до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил державної реєстрації та обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів та мотоколясок» від 07.09.1998 № 1388 та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами» від 08.05.1993 № 340

адміністративної послуги у цьому випадку не відбулося. Проблемні питання попередньої редакції увійшли до нового Порядку. Зокрема, це:

- складна процедура надання даної адміністративної послуги;
- велика кількість документів, які необхідно подати для її надання (відтепер для державної реєстрації транспортних засобів повинна надаватися окрім свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу також і копія реєстраційної картки, що додається до такого свідоцтва на пластиковій основі з позначкою підрозділу Державтоінспекції про зняття транспортного засобу з обліку, а також копія сертифікату відповідності або свідоцтва про визнання іноземного сертифіката (для неповнолітніх – нотаріально засвідчена згода батьків (усиновлювачів) або піклувальника);
- невизначеність суб'єкта, який забезпечує перевірку заборгованості зі сплати штрафу за порушення правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху;
- невизначеність строків реєстрації, перереєстрації та зняття з обліку транспортних засобів та видачі тимчасового реєстраційного талону;
- монополізм надання адміністративної послуги реєстраційно-екзаменаційними підрозділами Державтоінспекції за місцем проживання власника транспортного засобу.

Також МВС було оновлено **порядок отримання посвідчення водія**⁴⁶⁷. Полегшили доступ споживачів до цієї адміністративної послуги:

- перенесення обов'язку з подання усіх необхідних документів у разі отримання посвідчення водія вперше на представників закладів, у яких здійснювалася підготовка (перепідготовка); встановлена можливість видання особам посвідчення водія з відкриттям нижчих категорій у спрощеному порядку;
- створені автоматизовані БД, за якими здійснюються усі необхідні перевірки для видачі посвідчення водія.

Негативом є передбачення того, що для прийняття рішення про видачу посвідчень водія від осіб, які зареєстровані за місцем проживання в іншому регіоні України, вимагається надання довідки з уповнова-

⁴⁶⁷ Наказ МВС «Про затвердження деяких нормативно-правових актів, що регламентують порядок підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів у закладах, що проводять таку діяльність, їх державну акредитацію та атестацію спеціалістів, а також допуску громадян до керування транспортними засобами, видачі (обміну) посвідчень водія» від 07.12.2009 № 515

женого органу за місцем реєстрації або місцем проживання про непозбавлення права керування транспортним засобом. Річ у тім, що такі довідки повинні надаватися на запит відповідного адміністративного органу в межах публічної адміністрації, тобто не мали б перекладатися на особу.

Також зміни були внесені до процедури видачі органами державного пожежного нагляду дозволу на *початок роботи підприємств* та оренду приміщень⁴⁶⁸.

Крім того, Урядом було закріплено можливість *отримання документів дозвільного характеру в сфері будівництва* у посадові особи інспекції Державного архітектурно-будівельного контролю у ДЦ за місцем розташування закінченого будівництвом об'єкта або за місцем виконання підготовчих або будівельних робіт⁴⁶⁹. А до переліку будівельних робіт, на виконання яких не вимагається дозвіл, було віднесено виконання робіт з будівництва приватних житлових будинків садибного типу, дачних і садових будинків, прибудов до них загальною площею до 500 кв. м включно, господарських будівель і споруд. У цьому разі за одержанням сертифіката відповідності звертаються до інспекції за місцем розташування закінченого будівництвом об'єкта, а про початок будівельних робіт протягом 7 днів повідомляється інспекція Державного архітектурно-будівельного контролю за місцем розташування такого об'єкта за формою, затвердженою Мінрегіонбудом.

⁴⁶⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 14.02.2001 № 150 «Про затвердження Порядку видачі органами державного пожежного нагляду дозволу на початок роботи підприємств та оренду приміщень» та від 21 травня 2009 р. № 526» від 27.01.2010 № 70

⁴⁶⁹ Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо надання документів дозвільного характеру в сфері будівництва» від 27.01.2010 № 90 були внесені зміни до Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» від 08.10.2008 № 923, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом приватних житлових будинків садибного типу, дачних та садових будинків з господарськими спорудами і будівлями, споруджених без дозволу на виконання будівельних робіт» від 09.09.2009 № 1035, а також до затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 30.09.2009 № 1104 «Деякі питання надання дозволів на виконання підготовчих і будівельних робіт» Порядку надання дозволу на виконання підготовчих робіт та Порядку надання дозволу на виконання будівельних робіт

В іншому разі замовник зобов'язаний звернутися до інспекції, що видала відповідний дозвіл, у довільній формі⁴⁷⁰.

За періоду урядування нової політичної команди на законодавчому рівні було **спрощено порядок надання дозволів органами державного нагляду у сфері пожежної безпеки та нагляду за охороною праці**⁴⁷¹. Зокрема, визначено, що дозвіл на початок роботи новостворених підприємств, введення в експлуатацію нових і реконструйованих об'єктів, впровадження нових технологій, оренду приміщень видається на безстроковий термін урядовим органом державного нагляду у сфері пожежної безпеки та його територіальними органами в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах. Встановлено ще один виняток, коли дозвіл не оформлюється. Разом з тим, вдвічі збільшені строки видачі даного дозволу (до десяти робочих днів). Розширено перелік підстав для відмови (з однієї до трьох) та анулювання вищевказаного дозволу. Крім того, була передбачена можливість набуття на підставі декларації права на виконання робіт підвищеної небезпеки та початок експлуатації машин, механізмів та устаткування підвищеної небезпеки, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України.

Крім того, позитивом є те, що Урядом до **переліку господарської діяльності, право на вчинення якої набувається на підставі декларації відповідності матеріально-технічної бази** вимогам законодавства, було віднесено ряд робіт підвищеної небезпеки та один вид будівельних робіт. А також встановлено, що в останньому випадку для одержання сертифіката відповідності необхідно звертатися до інспекції за місцем розташування закінченого будівництвом об'єкта⁴⁷².

Організація роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади

Вдосконалення роботи зі зверненнями громадян у 2009 році Уряд розпочав із затвердження **Методики оцінювання рівня організації**

⁴⁷⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 27.01.2010 № 160

⁴⁷¹ Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування дозвільних процедур» від 13.05.2010 № 2185-VI

⁴⁷² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, право на вчинення яких набувається на підставі декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства» від 16.06.2010 № 449

роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади⁴⁷³, яка була рекомендована до застосування і органам місцевого самоврядування. До показників оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян віднесено:

- дотримання порядку реєстрації звернень, формування справ і картотек та дотримання строку розгляду звернень;
- дотримання порядку та строку пересилання звернень, порядку розгляду звернень окремих категорій громадян;
- наявність графіка і порядку проведення особистого прийому та телефонної «гарячої лінії»;
- наявність належним чином обладнаного приміщення та належного інформаційного забезпечення;
- проведення аналітичної роботи, нарад, семінарів, планування роботи із зверненнями громадян;
- систематичне інформування керівництва.

Цікавим кроком в організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади став початок **функціонування «Соціального контактного центру»**⁴⁷⁴ з четвертого кварталу 2009 року, яким має забезпечуватися оперативний розгляд звернень громадян, юридичних та фізичних осіб-підприємців, органів місцевого самоврядування. До функцій Центру віднесено реєстрацію звернень, розподіл їх відповідно до компетенції органів виконавчої влади та моніторинг їх розгляду. Анонімні звернення розглядаються лише у разі визнання їх доцільними для розгляду відповідним органом. Інформація про звернення у день його реєстрації надсилається в електронному вигляді відповідному органу. Крім того, було заплановано створення електронної бази даних, що побудована за індивідуальними кодами звернень заведених реєстраційних карток. Якщо звернення не відповідає компетенції органу, воно повинно пересилатися належному адресатові не пізніше наступного дня. У разі необхідності орган повинен зібрати додаткову інформацію. Інформація про розгляд справи вноситься до електронної бази даних, у тому числі і електронна копія листа, яким поінформовано заявника. Звернення розглядається протягом п'яти днів, а при потребі

⁴⁷³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади» від 24.06.2009 № 630

⁴⁷⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про взаємодію органів виконавчої влади та державної установи «Соціальний контактний центр» від 12.08.2009 № 898.

додаткового вивчення – протягом п'ятнадцяти днів. Загальний строк вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати 30 днів. При цьому заявник інформується про продовження терміну розгляду звернення. У разі якщо заявник залишився незадоволеним, Центр реєструє повторне звернення (з грифом «повторно»).

Згодом з метою забезпечення оперативного розгляду звернень громадян органи виконавчої влади щотижня були зобов'язані подавати до Центру інформацію про графік роботи телефонних «гарячих ліній». Центр на основі аналізу звернень громадян виявляє актуальні питання та передає їх органам виконавчої влади, які протягом п'яти робочих днів готують роз'яснення та передають їх Центру в електронному та друкованому вигляді. У випадку надзвичайних ситуацій Центр у співпраці з органами виконавчої влади визначає механізм оперативного реагування на звернення⁴⁷⁵.

Також Урядом було затверджено *рекомендації щодо проведення органами виконавчої влади системної роз'яснювальної роботи з пріоритетних питань державної політики* шляхом розміщення роз'яснень у ЗМІ, Інтернеті, прес-релізах, буклетах, брошурах, на стендах, під час телефонних «гарячих ліній»⁴⁷⁶.

Власний внесок у сферу правового регулювання звернень громадян здійснили також ЦОВВ шляхом прийняття згідно із Законом «Про звернення громадян» нормативно-правових актів, які регулюють порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян з питань, що належать до їх відання⁴⁷⁷.

Інспекційна діяльність держави⁴⁷⁸

Нагляд і контроль у сфері господарської діяльності

Досі не реалізовані положення Закону «Про державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності», з моменту прийняття

⁴⁷⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 898 «Про взаємодію органів виконавчої влади та державної установи «Соціальний контактний центр» від 28.07.2010 № 636

⁴⁷⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення роз'яснювальної роботи органами виконавчої влади» від 29.09.2010 № 1912-р

⁴⁷⁷ Наказ Державної митної служби України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та особистого прийому громадян у Державній митній службі України, інших митних органах, спеціалізованих митних установах і організаціях» від 14.09.2009 № 855

⁴⁷⁸ Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / Автор-упорядник О. А. Банчук. – К.: Конус-Ю, 2009. – 272 с

якого минуло вже майже три роки. Зокрема, 13 органів державного нагляду (контролю) так і не затвердили критерії розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику. Жодним із 32 контролюючих органів не затверджено переліки питань для здійснення планових заходів державного нагляду. На сьогодні розроблений лише один проєкт Держгірпромнаглядом. В результаті бізнес стикається з частими перевітками⁴⁷⁹.

У 2009 році Урядом було затверджено **тимчасові обмеження щодо здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності** до 31 грудня 2010 року: тимчасово припинити планові перевірки, крім перевірок суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику, та планові заходи за додержанням санітарного і податкового законодавства, сплатою обов'язкових платежів; установити обмеження щодо проведення позапланових перевірок, крім перевірок за зверненнями щодо вчинення правопорушень; видавати приписи про усунення порушень протягом 30 діб та не застосовувати санкції за порушення, усунені на виконання припису⁴⁸⁰.

Згодом Верховна Рада України запровадила до 1 січня 2011 року **мораторій на проведення перевірок щодо суб'єктів малого підприємництва**⁴⁸¹ (тобто фізичних осіб – підприємців, а також юридичних осіб, в яких кількість працюючих не перевищує 50 осіб і розмір річного валового доходу не більше 70 млн грн – стаття 1 Закону України «Про державну підтримку малого підприємництва»). Щоправда, винятки з мораторію становлять перевірки органів державної податкової служби у формі планових та позапланових виїзних перевірок.

⁴⁷⁹ Під головуванням Президента відбулося розширене засідання Комітету з економічних реформ. – Прес-служба Президента України Віктора Януковича. – 28.09.2010. – 15:33. // Режим доступу: URL: <http://www.president.gov.ua/news/18275.html>; Ірина Акімова: «Уряд зробив важливий крок вперед у напрямку реалізації декларативного принципу господарювання, але дозвільна реформа потребує свого завершення». – Прес-служба Президента України Віктора Януковича. – 28.09.2010. – 17:25. // Режим доступу: URL: <http://www.president.gov.ua/news/18278.html>.

⁴⁸⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про тимчасові обмеження щодо здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності на період до 31 грудня 2010 року» від 21.05.2009 № 502

⁴⁸¹ Пункт 2 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» від 15 грудня 2009 року № 1759-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 101. – Ст. 3494

Протягом 2009–2010 років Уряд продовжив практику прийняття постанов⁴⁸², якими визначаються критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у певній сфері господарювання та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю). Більшість із таких

⁴⁸² Див., наприклад, постанови Кабінет Міністрів України: «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності суб'єктами господарювання, що повинні виконувати норматив робочих місць для працевлаштування інвалідів, та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 03.12.2009 № 1288; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в галузі рибного господарства та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 14.10.2009 № 1126; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері благоустрою населених пунктів, галузі поховання і сфері вивезення побутових відходів та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 07.10.2009 № 1048; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в галузі морського і річкового транспорту та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 03.06.2009 № 548; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів з державного контролю за використанням та охороною земель» від 20.05.2009 № 477; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері промислової безпеки та охорони праці і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 28.04.2009 № 413; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної із збиранням, обробленням, зберіганням, захистом і використанням інформації, що складає кредитну історію, та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 15.04.2009 № 353; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в туристичній сфері та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 21.01.2009 № 25; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері питного водопостачання і водовідведення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 14.01.2009 № 16; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері метрології та визначається періодичність проведення планових заходів державного метрологічного нагляду» від 06.01.2010 № 9; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з впровадження, ввезення, вивезення голографічних захисних елементів та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 27.10.2010 № 977; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності суб'єктами господарювання у частині додержання вимог законодавства про працю та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 17.11.2010 № 1059.

актів прийняті на виконання статті 5 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», якою передбачається те, що критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності і періодичність проведення планових заходів, затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням органу державного нагляду (контролю). При цьому орган державного нагляду (контролю) визначає у віднесеній до його відання сфері критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності. З урахуванням значення прийнятного ризику для життєдіяльності всі суб'єкти господарювання, що підлягають нагляду (контролю), належать до одного з трьох ступенів ризику: високого, середнього та незначного. Ступені ризику встановлюють відповідно до визначених критеріїв суб'єкти господарювання незалежно від форми власності та видів господарської діяльності з урахуванням значення прийнятного ризику. Для кожного зі ступенів ризику визначаються критерії, за якими до них належать відповідні суб'єкти господарювання (категорії суб'єктів господарської діяльності). Разом з тим, деякі з прийнятих постанов містять винятки з даного правила, визначаючи критерії віднесення суб'єктів господарювання до двох ступенів ризику та відносячи усіх інших суб'єктів (за залишковим принципом) до суб'єктів господарювання з незначним ступенем ризику⁴⁸³. Крім того, в інших з них визначено, що у тому разі, коли суб'єкт господарювання може належати одночасно до двох ступенів ризику, він належить до вищого ступеня ризику⁴⁸⁴. В одному ж з таких актів передбачено, що у

⁴⁸³ Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері міського електричного транспорту (трамвай, тролейбус) і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 03.02.2010 № 100; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг у системі вищої освіти та визначається періодичність здійснення заходів державного нагляду (контролю)» від 02.03.2010 № 238; «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в галузі плеїнної справи у тваринництві та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 24.02.2010 № 178; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, а також охороною громадян, і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 07.07.2010 № 565

⁴⁸⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду

разі, коли суб'єкт господарювання може належати одночасно до двох ступенів ризику, його відносять до вищого ступеня⁴⁸⁵.

Залежно від ступеня ризику органом державного нагляду (контролю) визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю).

Цікаво, що положення пункту 2 частини другої статті 22 «Прикінцеві положення» Закону зобов'язували Кабінет Міністрів затвердити відповідні критерії розподілу суб'єктів господарювання протягом 6 місяців з дня опублікування закону (тобто до 25 грудня 2007 року). У випадку пропуску цього строку діяльність суб'єктів може вважатися з незначним ступенем ризику та підлягати перевіркам не частіше, ніж один раз на п'ять років (частина третя статті 22).

У розвитку врегулювання питань державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності на виконання тієї ж статті 5 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» міністерствам та іншим ЦОВВ було доручено у тримісячний строк розробити і затвердити за погодженням з Держкомпідприємництвом, а також опублікувати у мережі Інтернет переліки питань для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) з урахуванням ступенів ризику від провадження господарської діяльності, а також типові (уніфіковані) форми актів (довідок), які складаються за результатами відповідних перевірок⁴⁸⁶.

У свою чергу, нова влада (за президентства В. Януковича) проявила непослідовність у реформуванні інспекційної діяльності влади. Якщо 18 травня 2010 року парламентська коаліція підтримала у I-му читанні урядовий проект закону № 6214-2 від 31 березня 2010 року про скорочення чисельності інспекційних органів і зміну порядку застосування штрафів (пропонується їх стягувати лише після невиконання попередження протягом 30 днів), то вже 20 травня 2010 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оподаткування)» (реєстраційний № 6337 від 26 квітня 2010 року). Його положення фактично перекреслюють всі позитивні ініціативи влади у цій сфері. У Законі (контролю) у сфері квітково-декоративного насінництва та розсадництва» від 03.09.2009 № 939

⁴⁸⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері лісового насінництва та розсадництва» від 01.12.2010 № 1093

⁴⁸⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 27.01.2010 № 153-р

пропонується надати додаткові повноваження податковим органам щодо здійснення контролю за дотриманням трудового законодавства, запроваджується окремий вид перевірок («позачергові»), збільшуються строки проведення перевірок, проведення податкових перевірок здійснюватиметься без попереднього попередження (як це передбачено для всіх інших органів).

Крім того, було значно звужено сферу Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»⁴⁸⁷. Його дія перестала поширюватися на відносини, що виникають під час здійснення заходів валютного контролю, митного контролю, контролю за дотриманням бюджетного і податкового законодавства, контролю за дотриманням порядку проведення розрахунків, за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, використанням державного та комунального майна, банківського і страхового нагляду, інших видів спеціального державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання на ринку фінансових послуг, державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, телекомунікації, поштовий зв'язок, радіочастотний ресурс України, під час проведення процедур, передбачених КЗпП, а також оперативно-розшукової діяльності, дізнання, прокурорського нагляду, досудового слідства і правосуддя, державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки. Отже, через внесені зміни фактично знівелюється дія цього Закону («Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»).

Також було обмежено коло суб'єктів, що здійснюють державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності. Державний нагляд (контроль) тепер уповноважені здійснювати лише ЦОВВ, їх територіальні органи та органи місцевого самоврядування. Встановлено принцип наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі ЦОВВ.

Новий Уряд передбачив необхідність розробки та затвердження вичерпних переліків питань та уніфікованих форм актів для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю), а також змін до критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від проваджен-

⁴⁸⁷ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного нагляду в галузі зв'язку» від 01.06.2010 № 2299-VI

ня господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів⁴⁸⁸.

Інша інспекційна діяльність держави та забезпечення безпеки дорожнього руху

На початку 2009 року проявилися проблеми у фінансуванні Міністерства внутрішніх справ. Згідно з положеннями статті 83 Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» бюджетні призначення МВС України на 2009 рік в обсязі 500 млн грн мали забезпечуватися за рахунок адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Саме з цього приводу міністр (Ю. Луценко) на закритій частині розширеної колегії Міністерства 6 лютого 2009 року, прогножуючи проблеми з бюджетом, закликав підлеглих латати дірки у бюджеті Міністерства внутрішніх справ України за рахунок активізації збору штрафів на дорогах.

Таким чином, інспектори отримали прямі вказівки будь-якими способами стягувати штрафи із порушників правил дорожнього руху. В цій ситуації на перше місце вийшло не попередження протиправної поведінки на дорогах, а завдання щодо збору штрафів. У такий спосіб інспектори ДАІ стали зацікавленими у більшій кількості порушень.

Практику прийняття підзаконних нормативних актів, які суперечать вимогам законів, засвідчила ситуація з урегулюванням відносин щодо **блокування транспортних засобів**. У вересні 2008 року до Кодексу про адміністративні правопорушення було внесено статтю 265-2 щодо тимчасового затримання автомобілів. Основними елементами інституту затримання стали:

- виключність випадків переміщення транспорту за допомогою евакуаторів. Воно має здійснюватися тільки, якщо певний автомобіль перешкоджає дорожньому руху. В іншому разі, автомобіль підлягає блокуванню (а не «переміщенню»);
- короткостроковість затримання автомобілів – не більше 3 днів;
- заборона стягнення плати за клопотання про повернення транспортного засобу та його фактичне отримання.

Кабінет Міністрів України «деталізував» порядок тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майдан-

⁴⁸⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про забезпечення здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 15.09.2010 № 1850-р

чиках і стоянках своєю Постановою від 17 грудня 2008 року⁴⁸⁹. Але норми цього документу йдуть врозріз із положення Кодексу. Зокрема:

- у Постанові блокування транспорту, навпаки, фактично визнано виключним засобом і передбачено до застосування лише у випадках, коли неможливо провести евакуацію цього засобу (пункт 5);

- строк затримання розраховується тільки з моменту складення протоколу про адміністративне правопорушення (пункт 10), хоча час затримання і час оформлення протоколу можуть суттєво відрізнятися. Запроваджено також строк зберігання транспортного засобу, який обчислюється з часу його доставлення до спеціальної стоянки;

- передбачено стягнення плати за транспортування і зберігання транспортного засобу (пункт 13).

І хоча 11 лютого 2009 року Уряд змінив окремі положення Порядку затримання транспортних засобів⁴⁹⁰, ці зміни не усунули зазначені вище невідповідності закону. Так, порядок доповнений однією умовою буксирування транспортного засобу – створення ним значних перешкод дорожньому руху, що робить неможливим рух інших засобів проїзною частиною. Також було заборонено співробітникам ДАІ брати участь у блокуванні і транспортуванні автомобілів, якщо це не передбачено законом. Остання правка стала відповіддю на «плідну», але незаконну, співпрацю працівників служб евакуації міста Києва і органів внутрішніх справ.

3 грудня 2009 року Кабінет Міністрів України затвердив **Правила паркування транспортних засобів**⁴⁹¹. Пункти, які передбачають обов'язок обладнання майданчиків для платного паркування паркувальними автоматами з розрахунку не менш як один автомат на 10 місць для паркування з обох боків уздовж проїзної частини вулиці, дороги або тротуару, а також обов'язок на таких майданчиках встановлювати автоматичні в'їзні та виїзні термінали наберуть чинності з 1 січня 2012 року.

⁴⁸⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках» від 17 грудня 2008 року № 1102 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 98. – Ст. 3240

⁴⁹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках» від 17 грудня 2008 року № 1102 // Офіційний вісник України від 31.12.2008 – 2008. – № 98. – Ст. 3240

⁴⁹¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил паркування транспортних засобів» від 3 грудня 2009 року № 1342 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 96. – Ст. 3314

Пункти 31 і 32 Правил про блокування транспортних засобів, у випадку недотримання їх користувачами правил паркування, стали предметом депутатського запиту до Генеральної прокуратури України. Також Генеральна прокуратура 1 квітня 2010 року внесла до Уряду протест на ці пункти Постанови з огляду на їх невідповідність вимогам Конституції України, Цивільного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення і обмеження прав громадян, пов'язаних з розпорядженням належним їм транспортними засобами⁴⁹².

Також Правила були предметом оскарження в Окружному адміністративному суді м. Києва⁴⁹³. Суд визнав незаконною зазначену Постанову Кабміну в частині блокування коліс автомобілів у разі несплати водіями за паркування. Одночасно зі своїм рішенням суд виніс ухвалу, яка забороняє блокувати машин на весь термін розгляду апеляції. За оцінками окремих фахівців, розгляд апеляції може тривати рік або два. І весь цей час в Україні буде заборонено блокувати колеса автомобілів⁴⁹⁴. Отже, якщо водій не бажає сплачувати за паркування, працівник відповідного підприємства повинен скласти протокол про відмову вносити плату за розблокування. Після цього сам автомобіль зазначений працівник зобов'язаний розблокувати, а у підприємства внаслідок цього з'являється право звернення із відповідною вимогою до суду. У випадку, коли паркувальник відмовляється оформляти протокол, але й не знімає блокувальний пристрій, водій має право звернутися до міліції. Слід зазначити, що лише працівник міліції має право тимчасово затримати транспортний засіб шляхом його блокування.

Протягом звітного періоду виникли проблеми із **законністю застосування співробітниками ДАІ вимірювача швидкості «Візор»** при виявленні порушень правил дорожнього руху. На практиці це має наслідком винесення постанови у справах про адміністративні правопорушення без складання протоколів і участі осіб-правопорушників, що притягуються до адміністративної відповідальності. Такий підхід не відповідає положенням частини шостої статті 258 Кодексу України про

⁴⁹² Генпрокуратура внесла протест на постановление КМУ, разрешающее блокировку автотранспортных средств. // Режим доступа: URL: <http://yurpractika.com/news.php?id=0020944>

⁴⁹³ Суд частично отменил Постановление КМУ «Об утверждении правил парковки транспортных средств». // Режим доступа: URL: <http://yurpractika.com/news.php?id=0021048>

⁴⁹⁴ Суд заборонив блокувати колеса автомобілів, добре це чи погано? // Режим доступа: URL: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/342044;jsessionid=694721D443E2206AEF63F1085721BB2D>

адміністративні правопорушення. Вони передбачають, що протокол про адміністративне правопорушення не складається і постанова у справі виноситься без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, лише у разі фіксації адміністративного правопорушення за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів. А «Візир» не належить до таких автоматичних засобів, оскільки має обмежені функції для автоматичного процесу вимірювання і не може працювати без участі оператора. Тому Генеральна прокуратура України винесла припис від 2 липня 2009 року №07/1/2-165 «Про усунення порушень закону при притягненні осіб до адміністративної відповідальності». У ньому передбачена вимога припинити практику винесення постанов у справах про адміністративні правопорушення, зафіксованих за допомогою вимірювача швидкості «Візир». Але вимоги припису не виконувалися на практиці. А особи оскаржували ці постанови у адміністративному суді, у якому ставали на бік позивачів і скасовували протоколи про притягнення осіб до адміністративної відповідальності на основі даних цього пристрою.

1 березня 2010 року Міністерство внутрішніх справ затвердило Перелік технічних засобів, що використовуються в підрозділах ДАІ для виявлення та фіксування порушень правил дорожнього руху⁴⁹⁵. До цього Переліку також ввійшов «Візир». Очевидно, зазначений крок свідчить про намагання влади залишати на стабільно високому рівні надходження до Державного бюджету внаслідок порушення правил дорожнього руху, незалежно від обґрунтованості та законності застосування відповідних стягнень.

Позитивним зрушенням стало те, що державна автомобільна інспекція призупинила фото- і відеофіксацію стаціонарними технічними засобами швидкісного режиму на автодорогах, які передбачають складання протоколу про перевищення швидкості без зупинки транспортних засобів, до законодавчого врегулювання цього питання.

На необхідність врегулювання цієї проблеми звернув увагу і Конституційний Суд України у своєму рішенні від 22 грудня 2010 року у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (*справа про адміністративну відповідальність у сфері*

⁴⁹⁵ Наказ МВС України «Про затвердження Переліку технічних засобів, що використовуються в підрозділах Державтоінспекції МВС для виявлення та фіксування порушень правил дорожнього руху» від 1 березня 2010 року № 33 // Офіційний вісник України – № 24. – Ст. 962

забезпечення безпеки дорожнього руху). Результатом цієї справи стало визнання неконституційними статті 14-1 і частини шостої статті 258 КУАП, в яких йшла мова про можливість застосування адміністративних стягнень до осіб лише на підставі даних технічних засобів фіксації дорожнього руху і без складення протоколів про адміністративні правопорушення. Також було рекомендовано Парламенту найкоротші строки ухвалити закон з цього питання.

Причинами для визнання цих положень Кодексу про адміністративні правопорушення неконституційними стали, зокрема:

1) притягнення до відповідальності юридичних осіб як власників транспортних засобів, хоча такі особи наразі не можуть бути суб'єктами адміністративної відповідальності;

2) неможливість встановлення конкретного суб'єкта, який порушив правила дорожнього руху лише на підставі даних засобів автоматичної фіксації.

З початку 2009 року ДАІ запровадила не передбачену законом **процедуру підтвердження сплати штрафів** особами, які допустили порушення правил дорожнього руху. Водії транспортних засобів змушені сплачувати штрафи і особисто подавати копію платіжного документу до відповідних відділів автомобільної інспекції. Лише виконання такої дії матиме наслідком підтвердження сплати адміністративного штрафу. Невиконання обов'язку щодо особистої подачі копії платіжного документу призводитиме до збільшення через 15 днів розміру штрафу в два рази згідно зі статтями 307, 308 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Встановлення такого обов'язку є необґрунтованим з огляду на те, що наявних технічних можливостей цілком достатньо для належного контролю за сплатою штрафів порушниками правил дорожнього руху.

В окремих областях України підрозділи почали самостійно вирішувати цю проблему⁴⁹⁶. Впроваджуються електронні системи, за допомогою яких в автоматичному режимі отримується інформація про здійснені платежі. У результаті, порушникам не потрібно особисто представляти копії платіжних документів. Проте проблема залишалася до кінця не вирішеною, оскільки правопорушникам не потрібно виконувати особистого подання документів лише щодо штрафів, які сплачені в окремих банках системі МЄРЦ (міського єдиного розрахункового центру). Якщо ж сплата проведена в установі поза цією систе-

⁴⁹⁶ Режим доступу: URL: <http://sai.odessa.ua/Default.aspx?tabid=63>

мою, інформація до ДАІ не надходить. В такому випадку необхідно надавати квитанцію про сплату штрафу до автомобільної інспекції.

Подібне регулювання процедури сплати штрафів вкотре засвідчує пострадянське ставлення органів державної влади до приватних осіб. Воно формулюється не усталеним для Європи принципом «чиновники для громадян», а традиційною у нас практикою – «громадяни для чиновника».

Ще одним недоліком аналізованого періоду необхідно визнати **відмову Парламенту підтримати запровадження штрафних балів за порушення на дорогах**. Ця ідея відповідає досвіду більшості європейських держав і дозволяє зменшувати прояви систематичних порушень. Під час підготовки проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 24 вересня 2008 року з нього були вилучені положення про штрафні бали. Але в його Прикінцевих положеннях містилося доручення Кабінету Міністрів України у місячний строк з дня набрання ним чинності (тобто, до 16 грудня 2008 року) розробити і внести законопроект про запровадження нарахування штрафних балів за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Уряд майже впорався з відповідним дорученням і вніс проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо запровадження нарахування штрафних балів за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху»⁴⁹⁷. Ним передбачалися зміни до законів «Про міліцію» і «Про дорожній рух». У випадку нарахування 30 і більше балів протягом року встановлювався для водіїв обов'язок складати додаткові іспити. Незважаючи на правильність ідеї, законопроект містив низку недоліків принципового характеру:

1) встановлювалася невідповідність між тяжкістю порушень і кількістю штрафних балів. Окремі порушення (наприклад, недодержання правил зупинки і стоянки – частина перша статті 122 КУАП) мали наслідком нарахування 5 балів. Але відсутність належної кількості місць для паркування в українських містах призведе до того, що водії теоретично зможуть набрати 30 балів протягом одного дня.

⁴⁹⁷ Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо запровадження нарахування штрафних балів за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 29.12.2008. №3573 // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34101

А безальтернативність передбачених проектом балів (5, 10, 15, 20, 25) не враховувала обставин, які можуть пом'якшувати чи обтяжувати відповідальність. Саме з цією метою в санкціях статей КУАП встановлені мінімальні і максимальні розміри (від 50 до 70, від 70 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і т. д.);

2) створення ризику збільшення поборів з громадян та обсягів корупції. Згідно з проектом, відомості про нараховані штрафні бали повинні ідентифікуватися в «талоні до посвідчення водія, на якому нанесений відповідний носій ідентифікаційних даних (магнітна смужка, мікросхема тощо)». А в проекті відсутні положення про порядок впровадження нових талонів. Без сумніву заміна нинішніх талонів на передбачений тип талонів до посвідчення відбувався б за рахунок самих водіїв.

Нарахування протягом одного року 30 і більше балів передбачало для особи необхідність складення додаткового іспиту з перевірки знань правил дорожнього руху. Такий іспит, на думку багатьох, неодмінно перетворився б на сплату особами корупційних платежів і жодним чином не відігравав стримуючого характеру для порушників. Очевидно, зважаючи на ці недоліки, законопроект не був підтриманий Верховною Радою України у першому читанні і відхилений 23 червня 2009 року.

Необхідно відзначити **намагання Кабінету Міністрів України запровадити європейські стандарти врегулювання швидкості руху**. 5 березня 2009 року Кабінет Міністрів зробив першу спробу підвищити максимально допустиму швидкість руху на 20 км/год. Однак проти такої ініціативи виступило керівництво Міністерства внутрішніх справ⁴⁹⁸. Було звернено увагу на те, що ігнорування вимог швидкісних режимів є причиною значної частини дорожньо-транспортних пригод. Також стан українських доріг та якість дорожнього полотна не дозволяє збільшувати швидкість руху. Розуміючи недоцільність підвищення допустимої швидкості на усіх автомобільних дорогах, Уряд підійшов диференційовано до вирішення цього питання. Так, на автомагістралях дозволили рух на швидкості до 130 км/год, на автомобільних дорогах з окремими проїзними частинами, що відокремлені одна від одної розділювальною смугою, – до 110 км/год, а на інших автомобільних дорогах – не більше 90 км/год.⁴⁹⁹ При цьому швидкість в межах населених

⁴⁹⁸ У Луценка проти збільшення швидкісного режиму руху в Україні // Режим доступу: URL: <http://humanrights.unian.net/ukr/detail/190066>

⁴⁹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Правил дорожнього руху» від 22 квітня 2009 року № 395 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 31. – ст. 1053

пунктів залишилася незміненою – не більше 60 км/год. Стан аварійної ситуації засвідчив, що підвищення максимально можливої швидкості руху суттєво не вплинуло на збільшення смертності чи травматизму на дорогах.

Перший крок з приближення українського законодавства до досвіду зарубіжних країн був також здійснений в питанні **встановлення стану сп'яніння водіїв**. Нова Інструкція МВС і МОЗ України запровадила допустимий рівень вмісту алкоголю в крові водіїв в розмірі не більше 0,2 проміле⁵⁰⁰. Тобто зроблений відхід від існуючої до цього загальної заборони на вживання алкогольних напоїв перед керуванням транспортними засобами. Такий дозвіл враховує індивідуальні особливості кожної особи при вживанні алкогольних напоїв, а також рівень впливу лікарських препаратів.

На початку червня 2010 року ДАІ запропонувало для громадського обговорення **проект нових Правил дорожнього руху**⁵⁰¹. Одразу ж з'явилася інформація, що восени 2010 року планується завершення роботи з підготовки Правил, після чого проект буде винесено на розгляд Уряду⁵⁰². Переходячи до аналізу положень проекту зазначимо, що в ньому пропонується ввести право водія на компенсацію пошкоджень в результаті невідповідності стану доріг умовам безпеки дорожнього руху. Загальні ініціативи в проекті нових Правил стосуються таких питань: обов'язки водія і пішохода, зупинка на вимогу, аварія, пріоритет, споруди, дорожня графіка тощо.

В проекті Правил дорожнього руху має місце положення, яким надано можливість співробітникам ДАІ відстороняти від управління транспортним засобом водіїв, які знаходяться у хворобливому або втомленому стані. Наразі таке відсторонення можливе як захід впливу на водіїв, які знаходяться в стані наркотичного або алкогольного сп'яніння. Водночас виникає питання щодо способів визначення ступеня втоми та

⁵⁰⁰ Наказ Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Інструкції при виявленні у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції» від 09.09.2009 № 400/666 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 79

⁵⁰¹ Повідомлення про оприлюднення проекту узагальнених змін та доповнень до Правил дорожнього руху України // Режим доступу: URL: <http://www.sai.gov.ua/news.shtml?id=182>

⁵⁰² Осеню Украине подарят новые ПДД // Режим доступу: URL: <http://auto.oboz.ua/news/2010/07/12/21905.htm> (Інформація станом на 12.07.2010)

хворобливості водія. Очевидним є ризик зловживання повноваженнями співробітниками ДАІ внаслідок відсутності належних засобів доведення факту перебування у втомленому чи хворобливому стані.

Присутній також новий підхід до заборони користування засобами зв'язку під час керування транспортним засобом. Так, в чинних Правилах дорожнього руху досить чітко прописана заборона на використання засобу зв'язку під час руху, якщо він знаходиться в руках водія. В проєкті ж передбачено зобов'язати водіїв «користуватись технічними пристроями, які дозволяють розмовляти без допомоги рук».

Щодо зупинки транспортного засобу на вимогу в проєкті Правил з'явилось положення про обов'язок водія у випадку зупинки автомобіля виходити з авто на тротуар або узбіччя. Такі пропозиції не відповідають жодним цивілізованим правилам.

Критично також слід оцінити сформульоване в проєкті Правил дорожнього руху поняття ДТП. Пропонують обмежити це поняття лише випадками, які сталися на «вулично-шляховій мережі». Отже, співробітники ДАІ зможуть відмовляти в оформленні ДТП в дворах, на територіях гаражних кооперативів, стоянок і інших місцях, які неможливо віднести до «вулично-шляхової мережі».

До корисних нововведень можна віднести розділ, яким передбачено адаптувати українську дорожню графіку до європейської, а також забезпечити функціонування позначень туристичної інфраструктури, що є особливо актуальним для підготовки країни до Євро-2012.

Процес підготовки нових Правил дорожнього руху ще раз засвідчив необхідність їх врегулювання за прикладом переважної більшості європейських країн на рівні закону. Адже в процедурі ухвалення підзаконних нормативних актів громадськість має менше можливостей впливати на зміст відповідного нормативного документу. Аналогічні зауваження є актуальними також для ситуацій з внесенням змін до Правил дорожнього руху у випадку їх затвердження актом Кабінету Міністрів України.

Відповідальність за адміністративні проступки

Кодекс України про адміністративні правопорушення 1984 року залишається нормативним актом, до якого Парламент найчастіше вносить зміни. Протягом 2009–2010 років цей Кодекс також став своєрідним «рекордсменом» – до нього внесено 25 доповнень⁵⁰³.

⁵⁰³ Наприклад: Закони «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення

Основною причиною цих змін слід назвати застарілість Кодексу, а отже, його невідповідність новим вимогам часу. Переважна більшість зазначених змін традиційно стосується збільшення розмірів штрафів за адміністративні правопорушення, запровадження нових складів проступків, надання повноважень певним органам влади застосовувати адміністративні стягнення. Але нові положення Кодексу про адміністративні правопорушення страждають системними недоліками. Велика різниця (від 100 до 500 неоподаткованих мінімумів доходів громадян) у запропонованих розмірах найнижчого і найвищого штрафу за певний проступок містить значні корупційні ризики. Адже посадовці отримують можливості неправомірно стягувати певний штраф виключно з мотивів наявності/відсутності хабара.

А продукування нових складів адміністративних правопорушень посадових осіб свідчить про складність відмови від радянського розуміння адміністративної відповідальності. Такі порушення і зараз в Україні є предметом розгляду адміністративних судів⁵⁰⁴. Подібні новації КУАП можуть лише приводити до невизначеностей і проблем у правозастосуванні.

Однією із важливих новацій Кодексу в 2010 році стало запровадження відповідальності за вживання пива і слабоалкогольних напоїв

відповідальності за несвоєчасну виплату або безпідставну невиклату заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших встановлених законом виплат» від 19 лютого 2009 року № 1027-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 18. – Ст. 89; «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення правил перебування в Україні» від 19 квітня 2009 року № 1159-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 26. Ст. 33; Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за незаконний посів або незаконне вирощування снотворного маку чи конопель» від 19 квітня 2009 року № 1165-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 26. – Ст. 34; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за правопорушення у сфері довкілля» від 05 листопада 2009 року № 1708-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 93. – Ст. 19; «Про внесення змін до статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення» від 03 червня 2009 року № 1435-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 47. – Ст. 7; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення відповідальності за незаконне поводження із спеціальними технічними засобами негласного отримання інформації» від 15 червня 2010 року № 2339-VI // Голос України. – 2010. – № 123

⁵⁰⁴ Детальніше про це: Коліушко І., Банчук О. Політика держави у сфері адміністративної відповідальності // Дзеркало тижня. – 14–20 липня 2007. – № 27 (656)

з громадських місць»⁵⁰⁵. Співробітники органів внутрішніх справ одразу почали притягати до відповідальності значну кількість осіб, які розпивали вказані напої в публічних місцях⁵⁰⁶. Однак практика засвідчує певні проблеми з реалізацією положень цього Закону. Так, порушники почали вживати напої в пляшках, закритих окремими пакетами. Тому процедура фіксації фактів вчинення цього порушення ускладнилася і вимагає від співробітників міліції прикладення певних зусиль для правильного виявлення проступку та оформлення справи.

Сфера відповідальності за адміністративні проступки потребує не «косметичних» змін, а реального реформування. Напрями такого реформування вже передбачені Концепцією реформування кримінальної юстиції України від 8 квітня 2008 року та Планом заходів щодо реалізації цієї Концепції⁵⁰⁷. На жаль, у Плані не зовсім коректно передбачені строки підготовки нового проекту КУАП – протягом 6 місяців після ухвалення нового Кримінального процесуального кодексу. З 2008 року суспільство не дочекалося нового КПК і тому змушене разом з цим очікувати на нове законодавство про адміністративні стягнення.

Адміністративне оскарження

Досить цікавим досвідом є вдосконалення порядку розгляду скарг громадян шляхом ***утворення при Пенсійному фонді України та його головних управліннях в АРК, областях, містах Києві та Севастополі комісій з питань розгляду скарг громадян*** (надалі – комісії)⁵⁰⁸. Комісії є постійно діючими консультативно-дорадчими органами у складі не менше п'яти осіб. Головою Комісії Пенсійного фонду за посадою є директор департаменту пенсійного забезпечення Пенсійного фонду України; головами комісій управління Пенсійного фонду за посадою є керівники структурних підрозділів головного управління, відповідального за організацію роботи з пенсійного забезпечення. У роботі комісії можуть брати участь з правом дорадчого голосу представники органів виконавчої влади, громадських організацій

⁵⁰⁵ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження споживання і продажу пива та слабоалкогольних напоїв» від 21 січня 2010 року № 1824-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 9. – Ст. 420

⁵⁰⁶ Міліція почала штрафувати за вживання пива на вулиці // Режим доступу: URL: <http://kiev.pravda.com.ua/news/4bbf15bdbd301/>

⁵⁰⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України» від 27.08.2008 №1153-р

⁵⁰⁸ Постанова Пенсійного фонду України «Про удосконалення порядку розгляду скарг громадян на рішення органів Пенсійного фонду України щодо пенсійного забезпечення» від 24.12.2009 № 28-7

ветеранів та пенсіонерів, профспілок, які входять до складу Спільного представницького органу всеукраїнських профспілок та профспілкових профоб'єднань, та роботодавців.

Підготовку матеріалів до розгляду Комісією Пенсійного фонду здійснює департамент пенсійного забезпечення Пенсійного фонду України, а до розгляду Комісією управління Пенсійного фонду – структурний підрозділ головного управління, відповідальний за організацію роботи з пенсійного забезпечення. Комісії протягом двох робочих днів вносять свої рекомендаційні рішення Голові правління Пенсійного фонду України або іншій особі, яка уповноважена приймати рішення за результатами розгляду скарги. Такі рішення можуть передбачати рекомендацію задовольнити або відмовити у задоволенні скарги, рекомендацію привести матеріали пенсійної справи особи у відповідність із нормами чинного законодавства у разі виявлення помилок в обчисленні пенсії, про які не зазначено в скарзі.

Встановлена можливість розгляду скарги за бажанням особи Комісією з питань розгляду скарг громадян на рішення органів Пенсійного фонду України щодо пенсійного забезпечення є ще однією гарантією того, що скарга буде розглянута неупереджено, що забезпечується колегіальним характером її розгляду та передбаченою можливістю участі громадськості.

Через вісім місяців після чергового оновлення склад **експертно-апеляційної ради при Держкомпідприємстві** було вкотре змінено⁵⁰⁹. Наступні зміни у її складі відбулися після приходу нової влади⁵¹⁰. Але незважаючи на постійні зміни складу, існування експертно-апеляційної ради є позитивом у напрямі реформування адміністративного оскарження.

Позитивним моментом стало затвердження у новій редакції Положення про порядок її організації та функціонування⁵¹¹, що діяло з 2000 року. Отже, експертно-апеляційна рада при Держкомпідприємстві є постійно діючим органом, склад якого затверджується Урядом за поданням голови Держкомпідприємства. Відповідно до

⁵⁰⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження складу експертно-апеляційної ради при Держкомпідприємстві» від 08.04.2009 № 363-р

⁵¹⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження складу експертно-апеляційної ради при Державному комітеті з питань регуляторної політики та підприємництва» від 30.06.2010 № 1315-р

⁵¹¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про експертно-апеляційну раду при Державному комітеті України з питань регуляторної політики та підприємництва» від 21.05.2009 № 497

Положення раду очолює голова Держкомпідприємництва. При цьому новою є те, що один із двох заступників голови ради повинен бути представником громадської організації. Крім того, Урядом з метою підвищення ролі громадськості підвищено до п'ятдесяти обов'язковий відсоток загальної кількості членів ради, який складають незалежні експерти та представники громадських організацій. Завдяки цьому максимально забезпечено об'єктивність та неупередженість розгляду скарг експертно-апеляційною радою. Крім того, те, що рада діє на громадських засадах і не є органом державної влади, є додатковою гарантією, яка має викликати більшу довіру населення.

Рада, окрім розгляду заяв, претензій та скарг суб'єктів господарювання, наділена повноваженнями з проведення експертизи проєктів нормативно-правових актів, а також здійснення аналізу стану та розроблення рекомендацій у сфері ліцензування.

Також у положенні врегульовані процедури з виконання експертно-апеляційною радою окремих її повноважень. Зокрема, після прийняття звернення Держкомпідприємництво повідомляє орган ліцензування письмово протягом п'яти робочих днів про прийняття його до розгляду, який повинен у такі ж строки подати підтвердні документи, на підставі яких прийнято оскаржуване рішення, а також суб'єкта господарювання, який окремо письмово повідомляється також і у разі неприйняття звернення до розгляду з зазначенням відповідних підстав. До розгляду звернень обов'язково запрошуються суб'єкти господарювання та фахівці органу ліцензування. Рішення ради – експертні висновки обов'язкові для розгляду Держкомпідприємництвом, який надсилає протягом десяти робочих днів суб'єктові господарювання витяг з протоколу рішення, та протягом трьох робочих днів органів ліцензування розпорядження про усунення порушень. У свою чергу, орган ліцензування протягом десяти робочих днів зобов'язаний повідомити Держкомпідприємництво про виконання наданого розпорядження шляхом подання підтвердних документів.

2.7. Контроль за публічною адміністрацією⁵¹²

Внутрішній контроль

Службові розслідування

Суттєві зміни були внесені до *Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців*⁵¹³. Було встановлено правило про невключення до періоду проведення службового розслідування часу тимчасової втрати працездатності, часу перебування у відпустці або службовому відрядженні чи відсутності з інших причин, а також часу ознайомлення державним службовцем та керівником органу, в якому він працює, з актом службового розслідування.

Державний службовець наділяється правом на інформацію щодо підстав проведення розслідування, правом надавати пояснення, документи, клопотати про залучення для опитування осіб та документів, подавати зауваження, клопотання про відвід членів комісії (про прийняте рішення державний службовець обов'язково письмово повідомляється). У акті про проведення службове розслідування зазначаються заяви, клопотання, пояснення та зауваження державного службовця, також обґрунтування їх відхилення чи задоволення. Тепер члени комісії з проведення службового розслідування зобов'язані скласти акт у разі відмови державного службовця надати пояснення, а також мають право використовувати за погодженням з опитуваними особами аудіозасоби для фіксації таких пояснень. За один день державний службовець та керівник органу (роботодавець) повідомляються про час і місце ознайомлення з актом, що підписується членами комісії, а опісля подається на розгляд керівника органу, який прийняв рішення про проведення службового розслідування. Окремий акт складається у разі відсутності зауважень до акту службового розслідування та у випадку відмови державного службовця його підписати.

Крім того, у 2009 році наголошувалося на необхідності проведення службових розслідувань створеними в органах виконавчої влади антикорупційними підрозділами внутрішніх розслідувань. Основною функцією таких структурних підрозділів є запобігання вчиненню корупційних діянь. Пілотні проекти зі створення служб внутрішнього контролю реалізувалися в Міністерстві юстиції, Міністерстві охорони

⁵¹² Питання судового контролю за діяльністю публічної адміністрації розглядаються в окремому розділі цієї Доповіді

⁵¹³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців» від 24.06.2009 № 623

здоров'я та Державному комітеті України із земельних ресурсів⁵¹⁴. (Про цей досвід вже йшлося у підрозділі Доповіді «Антикорупційна політика».)

Внутрішній фінансовий контроль

Кабінет Міністрів продовжив ведення політики реформування сфери внутрішнього фінансового контролю. Зокрема, вартує уваги затверджений Урядом новий **Порядок проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи в системі центрального органу виконавчої влади**⁵¹⁵. Нагадаємо, що внутрішня контрольно-ревізійна робота є складовою частиною внутрішнього контролю, яка проводиться у формі виїзних інспекційних (ревізія, перевірка, розслідування) та камеральних неінспекційних (оцінка, вивчення) контрольних заходів. З цією метою в ЦОВВ, урядових органах, підпорядкованих органах управління та їх територіальних органах утворюються контрольно-ревізійні підрозділи або вводиться посада спеціаліста. Такий підрозділ в центральному органі виконавчої влади контролює також діяльність державних підприємств, установ та організацій, інших одержувачів бюджетних коштів.

Повноваженнями таких підрозділів є: планування, організація та здійснення контрольних заходів за фінансово-господарською діяльністю суб'єктів; встановлення винних та ініціювання вжиття до них заходів за вчинені правопорушення; аналіз умов, причин і наслідків порушень; участь у проведенні службових розслідувань з питань використання бюджетних коштів та державного майна тощо.

Керівник підрозділу призначається і звільняється за погодженням з керівником підрозділу відповідного ЦОВВ та ГоловКРУ або його територіального органу. Він підпорядковується і звітує своєму безпосередньому керівникові, входить до складу колегії такого органу (інших постійних дорадчих органів), підзвітний керівникові відповідного органу державної контрольно-ревізійної служби в частині проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи. В цій частині зберігається попереднє регулювання, яке робить дуже примарною незалежність

⁵¹⁴ Прес-служба Міністерства юстиції України: США продовжать технічну допомогу Україні зі створення в органах влади антикорупційних підрозділів внутрішніх розслідувань // Режим доступу: URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/23259>. Інформація станом на 16.11.2009

⁵¹⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи в системі центрального органу виконавчої влади» від 06.01.2010 № 2

керівників цих підрозділів, насамперед, від керівництва відповідного органу виконавчої влади.

Внутрішня контрольно-ревізійна робота проводиться за планом, що затверджується керівником органу за погодженням з відповідним органом державної контрольно-ревізійної служби. Рішення про здійснення контрольних заходів оформлюється розпорядчим документом керівника органу. Якщо виявлені збитки у великих розмірах та/або наявні ознаки злочину, матеріали за рішенням керівника органу передаються до правоохоронних органів. Тобто і в цьому регулюванні очевидною є недостатня самостійність контрольно-ревізійних підрозділів від керівництва відповідних органів.

На виконання даного Порядку ГоловКРУ було затверджено ***Порядок погодження призначення та звільнення з посад керівників контрольно-ревізійних підрозділів в системі ЦОВВ, їх територіальних органів, урядових органів та підпорядкованих органів управління***⁵¹⁶. Зокрема, передбачено, що керівником органу до ГоловКРУ надсилається подання щодо погодження, у якому зазначаються займана кандидатом посада, рівень фахової і професійної підготовки, відомості про перебування в кадровому резерві (якщо не перебуває, то вказується, з якої причини не рекомендується особа, зарахована до кадрового резерву), ділові та моральні якості, судимість або перебування під слідством, разом з іншими документами, зокрема, засвідченими документами про освіту, науковий ступінь, учене звання, підвищення кваліфікації, погодженням кандидатури на посаду. Рішення приймається з повідомленням відповідного органу протягом семи робочих днів. Підставами для відмови у погодженні є відсутність економічної освіти, досвіду контрольно-ревізійної, фінансово-економічної роботи чи досвіду роботи на керівних посадах у цих сферах. Керівниками структурних підрозділів ГоловКРУ, до сфери контролю яких належить ЦОВВ, Управлінням гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю ГоловКРУ (надалі – підрозділ ГоловКРУ) та заступниками голови ГоловКРУ, які відповідають за роботу цих структурних підрозділів, проводиться співбесіда з кандидатом та готується висновок.

⁵¹⁶ Наказ ГоловКРУ «Про затвердження Порядку погодження з органами державної контрольно-ревізійної служби питання щодо призначення та звільнення з посад керівників контрольно-ревізійних підрозділів в системі центрального органу виконавчої влади» від 17.05.2010 № 152

У разі внесення також і подання щодо звільнення з посади керівника підрозділу обґрунтовуються причини неможливості перебування особи на зайнятій посаді та додається проект рішення про звільнення. Для з'ясування недостатньої кваліфікації або стану здоров'я, що перешкоджає продовженню роботи, Голова КРУ може призначити перевірку стану контрольно-ревізійної роботи підрозділу (якщо особа заперечує ці факти).

Що стосується кандидатів на посаду керівників підрозділів територіальних органів, урядових органів, органів управління, то погодження проводиться за місцезнаходженням підрозділу контрольно-ревізійними управліннями в АРКрим, областях, містах Києві та Севастополі після отримання погодження керівника контрольно-ревізійного підрозділу відповідного ЦОВВ, урядового органу, органу управління.

Отже, хоча інструмент «погодження призначення / звільнення» і може деякою мірою сприяти добору більш професійних кандидатур на посади керівників контрольно-ревізійних підрозділів та може розглядатись як певний елемент незалежності цих керівників від керівництва відповідних органів виконавчої влади, але цього інструменту явно недостатньо. Кращими гарантіями були б: строкове призначення на посади керівників контрольно-ревізійних підрозділів, встановлення чіткого і вичерпного переліку підстав для їх дострокового звільнення тощо.

Крім того, у сфері внутрішнього адміністративного контролю так і залишилися врегульованою лише компетенція, порядок організації та провадження діяльності контрольно-ревізійними підрозділами органів виконавчої влади, які провадять виключно фінансовий контроль в органах публічної адміністрації. Отже, поза увагою, а відповідно, і поза сферою правового регулювання, так і залишилися питання іншого внутрішнього контролю. Відповідно жоден структурний підрозділ в органах виконавчої влади не опікується питаннями контролю за ефективністю функціонування органу (дотримання усіх вимог провадження ним адміністративної діяльності законно та ефективно).

Також не отримало законодавчого розвитку питання необхідності впровадження в Україні внутрішнього аудиту відповідно до норм та правил ЄС, основним продуктом якого є консультації та рекомендації у сфері дотримання органами виконавчої влади фінансової дисципліни. Оскільки контрольно-ревізійні підрозділи виконують виключно функції виявлення фінансових правопорушень та покарання винних (інспектування), незважаючи на те, що до основних напрямків контрольно-ревізійної роботи органів державної контрольно-ревізійної

служби на 2010 рік віднесена функція зі здійснення державного фінансового аудиту⁵¹⁷. Така односторонність фінансового контролю має своїм наслідком неефективність фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, оскільки основою діяльності контрольно-ревізійних підрозділів є протидія та ліквідація (або мінімізація) наслідків вже вчиненого правопорушення, а не вжиття заходів із його запобігання.

Громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації

Протягом 2009–2010 років Кабінетом Міністрів України було прийнято кілька підзаконних нормативно-правових актів, основною метою яких було визначено підвищення ролі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

Відповідно до ***Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади***⁵¹⁸ на органи виконавчої влади покладено більшу кількість обов'язків, зумовлену проведенням громадської експертизи їх діяльності. Разом з тим процедура проведення громадської експертизи є вкрай зарегульованою. Зокрема, передбачено створення у відповідь на експертну пропозицію великої кількості робочих документів, зокрема, висновків, а також затвердження переліку заходів для їх реалізації, розміщення усіх напрацьованих документів на урядовому веб-сайті та їх коментування тощо. Як видається, у цьому випадку Уряд замість реального залучення громадськості до участі у розробці і прийнятті державних рішень обрав шлях формалізації незрозумілого механізму «громадської експертизи». Крім того, є очевидним, що більше користі було б від забезпечення належного доступу до публічної інформації, в тому числі про діяльність органів виконавчої влади.

Також в досліджуваній період Урядом (спочатку Ю. Тимошенко, потім М. Азарова) було змінено ***Порядок утворення та організації діяльності громадських рад при органах виконавчої влади***⁵¹⁹. Зокрема, громадські ради при районних держадміністраціях, до складу яких

⁵¹⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження основних напрямів контрольно-ревізійної роботи органів державної контрольно-ревізійної служби на 2010 рік» від 20.01.2010 № 98-р

⁵¹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 14.10.2009 № 1103

⁵¹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 26.11.2009 № 1302

входить до семи осіб, громадські ради при обласних держадміністраціях, громадські ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, до складу яких входить до п'ятнадцяти осіб, формуються строком на один рік шляхом рейтингового голосування під час щорічних зборів представників не менше ніж однієї четвертої від кількості зареєстрованих у відповідній адміністративно-територіальній одиниці громадських організацій. Порядок формування громадської ради при Кабінеті Міністрів України передбачає обрання по одному представнику від Автономної Республіки Крим, області, м. Києва та Севастополя за результатами рейтингового голосування під час щорічних зборів представників не менше, ніж однієї четвертої від кількості зареєстрованих у відповідному регіоні громадських організацій, а також п'ятнадцяти представників за результатами рейтингового голосування під час щорічних зборів не менше, ніж однієї четвертої від кількості зареєстрованих всеукраїнських громадських організацій. Очевидно, що такі процедури потребують значних матеріальних, часових та кадрових ресурсів як для організаторів таких заходів, так і для їхніх учасників. А це створює бюрократизовану процедуру доступу громадськості до впливу на діяльність органів виконавчої влади. На наш погляд, попри значний суб'єктивізм попередньої процедури формування таких громадських рад⁵²⁰ вона все ж була більш ефективною. Потрібно усвідомлювати, що в будь-якому разі ефективність функціонування громадських рад залежить від керівника конкретного органу виконавчої влади і його бажання консультуватися з громадськістю. Отже, певний суб'єктивізм у «доборі» громадськості для консультацій – це елемент рівня політичної культури. Тому надмірна формалізація процедури формування громадських рад, на нашу думку, не змінить ситуації з ними на краще.

Як наслідок, при більшості органів виконавчої влади громадських рад за новим механізмом так і не було створено⁵²¹.

Продовженням ведення даної політики стало затвердження нового **Порядку залучення громадян до формування та реалізації**

⁵²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15.10.2004 № 1378

⁵²¹ Відбулось громадське обговорення проекту Постанови Кабінету Міністрів «Про заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». – Департамент інформації та масових комунікацій Секретаріату КМУ. – 22.07.2010 // Режим доступу: URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243546110&cat_id=243316861

державної політики⁵²². Як здається, в цій частині принципових нормативних змін не сталося, і це був, швидше, політичний крок влади.

Урядом М. Азарова було затверджено у новій редакції Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики і Типове положення про громадські ради при центральних і місцевих органах виконавчої влади⁵²³.

Основною відмінністю рішення нового Уряду стало прийняття нового *Порядку формування громадських рад при органах виконавчої влади*. Передбачається, що громадські ради формуватимуться за новим Порядком протягом наступних трьох місяців. Тепер кількісний склад громадської ради визначатиметься установчими зборами, для формування яких утворюється ініціативна група. До складу громадської ради може бути обрано не більше, ніж по одному представнику від кожного інституту громадянського суспільства. Склад громадської ради формується на установчих зборах шляхом рейтингового голосування за кандидатури, які добровільно заявили про бажання брати участь у роботі громадської ради та внесені інститутами громадянського суспільства, та затверджується на підставі протоколу. Для участі в установчих зборах до ініціативної групи подається заява у довільній формі, підписана уповноваженою особою керівного органу інституту громадянського суспільства.

2.8. Політико-організаційне забезпечення адміністративної реформи

Політико-програмне забезпечення адміністративної реформи

В аналізований період влада неодноразово і надалі в багатьох актах проголошувала потребу проведення адміністративної реформи⁵²⁴,

⁵²² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики» від 06.01.2010 № 10

⁵²³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996

⁵²⁴ Укази Президента України «Про затвердження Річної національної програми на 2010 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору» від 04.02.2010 № 92/2010; «Про Річну національну програму з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору» від 12.05.2009 № 298/2009; «Про затвердження Річної національної програми на 2009 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору» від 07.08.2009 № 600/2009; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо виконання Річної національної програми на 2009 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору» від 23.09.2009 № 1135-р

хоча це здебільшого були акти, спрямовані на інтеграцію України до європейського або північноатлантичного співтовариств.

Особливо варто відзначити напрацювання Уряду Ю. Тимошенко стосовно реформи місцевого самоврядування (*докладніше про це – у відповідному розділі Довіді*). Насамперед йдеться про підготовлені Мінрегіонбудом Концепцію реформи місцевого самоврядування⁵²⁵, Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою України⁵²⁶, а також Концепцію державної регіональної політики⁵²⁷. На виконання передбаченої програми розпорядженням Уряду навіть було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування⁵²⁸, в якому передбачалось прийняття всіх законодавчих актів з цього питання протягом червня 2010 року, а виконання необхідних організаційних заходів з проведення реформи (завершення розроблення перспективного плану формування громад у регіонах, надання методичної допомоги, представлення Концепції та плану заходів щодо її реалізації у комітетах та фракціях Парламенту, проведення навчання посадовців та залучених до реформи осіб, інформаційна кампанія в ЗМІ тощо) – впродовж 2010–2011 рр. Але втілити на практиці взяті зобов'язання вже не судилося.

Натомість щодо реформи центральної виконавчої влади ані належних відповідальних політичних суб'єктів, ані нових розробок майже не було.

Нова влада (за президентства В. Януковича) здебільшого у аналогічному контексті наголошувала на потребі адміністративного реформування. Зокрема, через два місяці після початку діяльності Урядом М. Азарова було затверджено *план заходів щодо інтеграції України до ЄС на 2010 рік*, деякі основні напрямки якого були спрямовані на реформування державної служби, а також запобігання та протидію

⁵²⁵ Концепція реформи місцевого самоврядування. – 7.08.2009 // Режим доступу: URL: <http://minregionbud.gov.ua/index.php?id=1671>; <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=2346&lang=ru>

⁵²⁶ Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України. – 10.06.2009 // Режим доступу: URL: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=2190>

⁵²⁷ Концепція державної регіональної політики. – 29.08.2008 // Режим доступу: URL: <http://minregionbud.gov.ua/index.php?id=895>

⁵²⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування» від 02.12.2009 № 1456-р

корупції⁵²⁹. Зокрема, ним передбачалося розроблення Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби, Закону «Про державну службу» (нова редакція), а також законопроектів щодо удосконалення засад запобігання та протидії корупції та Національної стратегії щодо запобігання та протидії корупції на 2010–2012 роки. Прикметно, що у цих актах влада спочатку фактично відмовилася від прийняття проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні. При цьому запропонована нова ініціатива – «Державна цільова програма реформування державного управління та державної служби», на нашу думку, не може замінити ухвалення загальної Концепції. Адже початково політична влада має формалізувати своє бачення майбутньої моделі публічної адміністрації. Це потрібно і для всього складу Уряду (щоб всі розуміли і кінцеву мету реформи, і шляхи її досягнення), і для усіх політичних сил, в тому числі опозиційних (адже в ідеалі ця реформа повинна підтримуватись якнайширшими колами), і для усіх публічних службовців та суспільства. Натомість програма – це лише інструмент реалізації політики. Варто також відзначити, що сам проект Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби, розроблений Головердержслужбою, попри більшість правильних положень, є фрагментарним документом і фактично відображає бачення, здобутки та спроможність тільки одного органу влади – самої Головердержслужби.

Невдовзі Урядом було схвалено ще один програмний документ – *план заходів щодо виконання Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2010 рік*. Ним вже передбачається прийняття низки нормативних актів у сфері реформування публічної адміністрації, в тому числі Концепції реформування публічної адміністрації та плану заходів на її виконання, а також Адміністративно-процедурного кодексу, законів «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про адміністративні послуги», «Про державну службу» (нова редакція), «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців», «Про заходи державного фінансового контролю публічної служби», а також проведення відповідних заходів (створення правового та організаційного механізмів реалізації антикорупційного пакету законів, вдосконалення Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації

⁵²⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2010 рік» від 19.05.2010 № 1073-р

фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, реформування СБУ та МВС, Державної прикордонної служби тощо)⁵³⁰.

Позитивної оцінки заслуговують також кілька правильних тез у Законі «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», зокрема, щодо модернізації державної служби та розвитку місцевого самоврядування.

Також про окремі напрямки реформування відносин органів публічної влади з громадянами згадується у президентській *Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр.* Зокрема, у Програмі ще раз наголошується на необхідності:

- прийняття Закону «Про адміністративні послуги»;
- відмежування адміністративних та господарських послуг і створення єдиної електронної БД адміністративних послуг;
- скорочення кількості видів діяльності і робіт, що вимагають одержання дозволів, зокрема, ліцензій на 30% до кінця 2010 року з наступним скороченням їх кількості;
- спрощення процедури видачі документів дозвільного характеру;
- зменшення часових та грошових витрат на їх отримання;
- делегування повноважень з їх видачі на місцевий рівень;
- збільшення переліку робіт (послуг), що можуть виконуватися на підставі заяви;
- зміни пріоритету прямого контролю на профілактику та запобігання правопорушенням у сфері державного нагляду та контролю тощо.

Ініційована Урядом Державна програма економічного і соціального розвитку⁵³¹ також містить згадку про деякі аспекти адміністративної реформи, в тому числі:

- проведення реформи органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи (удосконалення системи управління територіями з боку ЦОВВ);
- зниження рівня корупції;
- спрощення та підвищення якості надання адміністративних послуг, перегляд розмірів плати за надання адміністративних послуг та передачу повноважень з видачі документів дозвільного характеру територіальними органами ЦОВВ з обласного на місцевий рівень;

⁵³⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо виконання Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2010 рік» від 14.06.2010 № 1228-р

⁵³¹ Закон України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» від 20.05.2010 № 2278-VI

- зменшення кількості контролюючих органів;
- розмежування повноважень органів у сфері природних монополій та зв'язку;
- покращення системи внутрішнього фінансового контролю в державних органах;
- створення при Уряді органу з питань проведення реформи місцевого самоврядування;
- прийняття закону про міністерства та інші ЦОВВ, про основні засади державної комунікативної політики (щодо запровадження стандартів відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади), Адміністративно-процедурного кодексу та закону про адміністративні послуги, про інформаційну систему «Електронний уряд», Концепції впровадження електронного урядування, Державної антикорупційної стратегії та актів у сфері доброчесності та врегулювання конфліктів інтересів.

Проте на практиці протягом аналізованого періоду суттєвих змін у просуванні проекту Концепції реформування публічної адміністрації, проектів Законів «Про державну службу» (нова редакція) і «Про міністерства та центральні органи виконавчої влади» не відбулося. Більше того, як відомо, і грудневі ініціативи Президента щодо змін у системі ЦОВВ відбувались без попереднього прийняття засадничого документа політики – Концепції чи Програми.

Інституційне забезпечення адміністративної реформи

Варто відзначити традиційну для урядів Тимошенко, Януковича (Азарова) політику реорганізацій дорадчих органів. У 2009 році Кабінет Міністрів Ю. Тимошенко ліквідував Міжвідомчу комісію з питань місцевого самоврядування та Раду розвитку регіонів⁵³². Акценти з регіонального рівня влади було зміщено на сільське самоврядування, зокрема було утворено Раду сільських і селищних голів при Кабінеті Міністрів України⁵³³. Але через півроку було ліквідовано і Раду сільських і селищних голів при Кабінеті Міністрів України⁵³⁴. Існування цих консультативно-дорадчих органів не призвели до якогось додаткового поступу адміністративної реформи. Очевидно, ініціативність Уряду була зумовлена здебільшого політичними інтересами.

⁵³² Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування» від 02.04.2009 № 309

⁵³³ Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2009 № 495

⁵³⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію Ради сільських і селищних голів при Кабінеті Міністрів України» від 25.11.2009 № 1269

Політика нового Президента (В. Януковича) також здебільшого обумовлювалася політичними потребами.

Було знову утворено консультативно-дорадчий орган – Раду регіонів та регіональні ради з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування⁵³⁵. Прикметно, що до її складу не входить жодного представника громадськості. Більше того, навіть місцеве самоврядування у ньому повноцінно не представлено, адже до складу Ради регіонів початково було включено лише кількох міських голів (та й то лише південно-східної частини України).

Також Президентом *Фонд сприяння місцевому самоврядуванню* в Україні було перейменовано на *Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні*⁵³⁶ (*детальна увага питанню розвитку місцевого самоврядування приділяється в спеціальному підрозділі цієї Довіді*).

У Уряді М. Азарова було здійснено перерозподіл повноважень між віце-прем'єр-міністрами, що було, серед іншого, зумовлено зростанням їх кількості. Повноваження у сфері адміністративної реформи були віднесені до компетенції С. Тігіпка («реформування публічної адміністрації»). В той же час, питання реформування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на місцевому та регіональному рівні, розвитку регіонів та проведення адміністративно-територіальної реформи було покладено на В. Тихонова. Крім того, «проведення адміністративної реформи» та багатьох окремих заходів, необхідних для впровадження адміністративної реформи, було покладено на Міністра Кабміну (А. Толстоухова). Зокрема, це і: розвиток державної служби та зміцнення її кадрового потенціалу; впровадження технологій електронного урядування та європейських стандартів у діяльність органів виконавчої влади, сприяння вивченню та використанню світового досвіду організації державного управління⁵³⁷. Отже, повноваження у сфері адміністративної реформи були віднесені до повноважень щонайменше трьох членів Кабінету Міністрів. До того ж слід брати до уваги, що за реформу місцевого самоврядування і надалі має відповідати Мінрегіонбуд, за розробку законодавства про

⁵³⁵ Указ Президента України «Про Раду регіонів» від 09.04.2010 № 533/2010

⁵³⁶ Указ Президента України «Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні» від 24.06.2010 № 723/2010

⁵³⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів та Міністра Кабінету Міністрів України» від 17.03.2010 № 456-р

ЦОВВ – Мін'юст, за сферу адміністративних послуг – Мінекономіки, а за реформу державної служби – Голодержслужба.

У структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України було ліквідовано Управління адміністративної реформи⁵³⁸. Натомість було утворено Управління вдосконалення діяльності та реформування органів виконавчої влади. Хоча по суті завдання та напрями діяльності цього підрозділу не змінилися.

Згодом Президент також визначив і керівників двох з напрямків адміністративної реформи: Міністра юстиції України – керівником напрямку реформ «Реформа системи органів виконавчої влади», заступника Глави Адміністрації Президента України – керівника Головного управління з питань регіональної та кадрової політики – керівником напрямку реформ «Реформа державної служби»⁵³⁹.

Разом з тим, незважаючи на утворені Урядом нові посади та органи, результат від їх функціонування був мінімальним. Зокрема, відсутні жодні законодавчі ініціативи влади, спрямовані на реформування державного апарату. Досі не внесено до Парламенту законопроекти «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» та «Про державну службу» (нова редакція). Хоча всі ці законопроекти вже давно напрацьовані ще при попередніх урядах. Крім того, не висловлено чіткої офіційної позиції нової влади і щодо ставлення до реформування місцевого самоврядування, в тому числі і до відповідних концепцій, схвалених у 2009 році. Тож чи не єдиним кроком, який влада хоча б частково може віднести до своїх здобутків, є оптимізація системи ЦОВВ у грудні 2010 року. Разом із тим, як вже зазначалось, і до змісту цієї оптимізації, і до її легітимності було також багато запитань.

⁵³⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 07.06.2010 № 398

⁵³⁹ Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 21.12.2010 № 1154/2010.

**Перелік органів виконавчої влади центрального рівня
(ілюстрація змін від 9 грудня 2010 року)**

Умовні позначення:

Курсивом – колишні урядові органи, чий чинний статус відповідно до Указу Президента не визначено.

Підкреслено – збережені без змін старі органи.

Структура: Міністерство – урядові органи (під ним) – ЦОВВ у системі міністерства (під урядовими органами)

Система станом на 8.12.2010 – 110 органів.

Система станом на 10.12.2010 – 72 ЦОВВ (згідно з Указом Президента № 1085)

Тип ЦОВВ (відповідно до їх назви)	Чисельність ОВВ			Додаткові коментарі щодо класифікації у 2010 році ⁵⁴⁰
	2.07.2007	8.12.2010	13.12.2010	
ЦОВВ загалом	65	65	72	Без органів із невізначеним, нечітким статусом
Міністерства	20	20	16	
Державні комітети	18	18	-	Без Антимонопольного комітету
Державні служби ⁵⁴¹	5	5	28	З СБУ та Держмитслужбою, однак без адміністрацій служб
Національні агентства ⁵⁴²	3	3	1	
Державні агентства ⁵⁴³	2	2	13	Було ліквідовано: Державне агентство земельних ресурсів (ДК) ⁵⁴⁴

⁵⁴⁰ Комітет з Державних премій України в галузі науки і техніки

⁵⁴¹ Державна служба експортного контролю України (СС); Державна служба автомобільних доріг України; Державна митна служба України; Державна служба лікарських засобів і виробів медичного призначення; Служба безпеки України;

⁵⁴² Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів; Національне космічне агентство України; Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проєктів

⁵⁴³ Державне агентство України з інвестицій та розвитку

⁵⁴⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про реорганізацію Державного агентства земельних ресурсів України» від 13.02.2008 № 48

Адміністрації ⁵⁴⁵	4	4	2	З Адміністраціями служб
Державні департаменти ⁵⁴⁶	1	1	-	
Головні управління ⁵⁴⁷	2	2	-	
Державні інспекції ⁵⁴⁸	1	1	7	
Управління ⁵⁴⁹	1	1	-	
Комісія ⁵⁵⁰	5	5	1 ⁵⁵¹	Із державними комісіями
Фонд ⁵⁵²	2	2	2	
Інститут ⁵⁵³	1	1	-	
Комітет	1	1	2 ⁵⁵⁴	
До складу цих входять:				
Державні комітети та прирівняні до них ЦОВВ				
ЦОВВ зі спеціальним статусом				
Конституційні органи	4	4	3	Без Служби безпеки України, яка зазначена в Конституції, але не відображена в Указі ⁵⁵⁵

⁵⁴⁵ Державна судова адміністрація України; Державна податкова адміністрація України; Адміністрація Державної прикордонної служби України; Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації

⁵⁴⁶ Державний департамент України з питань виконання покарань

⁵⁴⁷ Головне управління державної служби України ; Головне контрольно-ревізійне управління України

⁵⁴⁸ Державна інспекція з контролю якості лікарських засобів Міністерства охорони здоров'я України

⁵⁴⁹ Управління державної охорони України (державний правоохоронний орган спеціального призначення)

⁵⁵⁰ Вища атестаційна комісія України; Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України; Національна комісія з питань регулювання зв'язку України; Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія регулювання електроенергетики України

⁵⁵¹ Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України

⁵⁵² Пенсійний фонд України; Фонд державного майна України

⁵⁵³ Інститут національної пам'яті

⁵⁵⁴ У 2007–2010 рр. – лише Антимонопольний комітет, з 10.12.2010 – Антимонопольний комітет та Державний комітет телебачення і радіомовлення

⁵⁵⁵ Режим доступу : URL : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0&p=1292250961168406> – СБУ є

конституційний орган.

Урядові органи:	46	45		Рішення КМУ про їх ліквідацію ще немає
Державні служби	13	12		
Державні департаменти	11	10		
Державні інспекції	11	11		
Державні адміністрації	4	6		
Агентства	2	2		
Комітети	2	1		
Державне казначейство	1	1		
Фонд ⁵⁵⁶	1	1		
Центр ⁵⁵⁷	1	1		

Загальний перелік міністерств, цовв та цовв зі спеціальним статусом відповідно до указу президента № 1085

МІНІСТЕРСТВА ТА ІНШІ ЦОВВ

Станом на 08.12.2010. В дужках зазначено установчу дію щодо органу, а також суб'єкт його спрямування та координації).	Станом на 10.12.2010 ⁵⁵⁸ (лише органи)
Міністерства та ЦОВВ	Новий перелік міністерств та ЦОВВ, що спрямовуються та координуються ними

⁵⁵⁶ Фонд соціального захисту інвалідів

⁵⁵⁷ Центр обробки запитів країн – членів Світової організації торгівлі і Світової організації торгівлі та їх інформування

⁵⁵⁸ Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085/2010

<p>1. Міністерство економіки України (реорганізовано) Центр обробки запитів країн – членів Світової організації торгівлі і Світової організації торгівлі та їх інформування Державний департамент з питань банкрутства Державна інспекція з контролю за цінами</p> <p>2. Державний комітет України з державного матеріального резерву (реорганізовано)</p> <p>3. Державна служба експортного контролю України (Міністр Кабінету Міністрів)</p> <p>4. Державний комітет статистики України (реорганізовано; С. Тигілко як ВПП)</p> <p>5. Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики (реорганізовано; Уряд)</p> <p>6. Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів (реорганізовано; Уряд) Державна інспекція з енергозбереження</p>	<p>1. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (очолює Перший віцепрем'єр-міністр України)</p> <p>2. Державне агентство резерву України</p> <p>3. Державна служба експортного контролю України</p> <p>4. Державна служба статистики України</p> <p>5. Державна служба технічного регулювання України</p> <p>6. Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України</p>
<p>7. Державне агентство України з управління національними проектами (реорганізовано; Уряд)</p> <p>8. Державне агентство України з інвестицій та розвитку (реорганізовано; І ВПП)</p> <p>9. Міністерство промислової політики України (реорганізовано)</p>	<p>7. Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України</p> <p>8. Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном</p>

<p>Міністерство транспорту та зв'язку України (Реорганізовано) Державна авіаційна адміністрація Державна адміністрація автомобільного транспорту Державна адміністрація зв'язку Державна адміністрація морського і річкового транспорту Головна державна інспекція на автомобільному транспорті Державна адміністрація залізничного транспорту Державна служба автомобільних доріг України Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проєктів (через ВПМ)</p>	<p>9. Міністерство інфраструктури України (очолює Віце-прем'єр-міністр): 10. Державна авіаційна служба України 11. Державна автотранспортна служба України 12. Державна служба зв'язку України 13. Державна служба морського та річкового транспорту України 14. Державна служба автомобільних доріг України 15. Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проєктів</p>
<p>Міністерство регіонального розвитку та будівництва України (Реорганізовано): Державна архітектурно-будівельна інспекція Міністерство з питань житлово-комунального господарства України: (Реорганізовано) Державна житлово-комунальна інспекція</p>	<p>16. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (очолює Віце-прем'єр-міністр): 17. Державна архітектурно-будівельна інспекція України</p>
<p>Міністерство праці та соціальної політики України: (Реорганізовано) Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю Фонд соціального захисту інвалідів Державний комітет України у справах ветеранів: (Реорганізовано) Пенсійний фонд України</p>	<p>18. Міністерство соціальної політики України (очолює Віце-прем'єр-міністр): 19. Державна інспекція України з питань праці 20. Державна служба з питань інвалідів та ветеранів України 21. Пенсійний фонд України</p>

<p>Міністерство аграрної політики України (Реорганізовано) Державна служба з охорони прав на сорти рослин Державна інспекція з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку Державний комітет ветеринарної медицини України (Реорганізовано) Державний комітет рибного господарства України (Реорганізовано) Державний комітет України із земельних ресурсів (Реорганізовано; Урядом) Державний комітет лісового господарства України (Реорганізовано; Мінприроди)</p>	<p>22. Міністерство аграрної політики та продовольства України: 23. Державна інспекція сільського господарства України 24. Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України 25. Державне агентство рибного господарства України 26. Державне агентство земельних ресурсів України 27. Державне агентство лісових ресурсів України</p>
<p>Міністерство внутрішніх справ України Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб Міністерство культури і туризму України (Реорганізовано) Державна служба кінематографії Державна служба з питань національної культурної спадщини Державна служба туризму і курортів</p>	<p>28. Міністерство внутрішніх справ України: 29. Державна міграційна служба України 30. Міністерство культури України: 31. Державне агентство України з питань кіно</p>
<p>Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (Реорганізовано) Державний департамент пожежної безпеки Державна інспекція цивільного захисту та техногенної безпеки Державна гідрометеорологічна служба Державний департамент страхового фонду документації Державна авіаційна пошуково-рятувальна служба Адміністрація зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення. Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (ліквідовано)</p>	<p>32. Міністерство надзвичайних ситуацій України: 33. Державна інспекція техногенної безпеки України 34. Державне агентство України з управління зоною відчуження 35. Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України</p>

<p>Міністерство освіти і науки України, (Реорганізовано) Державний департамент інтелектуальної власності Державна інспекція навчальних закладів Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту (Реорганізовано) Державний департамент з усиновлення та захисту прав дитини Державна соціальна служба для сім'ї, дітей та молоді Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації (Реорганізовано, Мінтранс) Вища атестаційна комісія (ліквідовано)</p>	<p>36. Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України: 37. Державна служба інтелектуальної власності України 38. Державна служба молоді та спорту України 39. Державне агентство з питань науки, інновацій та інформації України</p>
<p>Міністерство охорони здоров'я України Державна санітарно-епідеміологічна служба Комітет з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним хворобам Державна інспекція з контролю якості лікарських засобів Міністерства охорони здоров'я України (Реорганізовано)⁵⁵⁹ Державний комітет України з питань контролю за наркотиками (ДК) (Реорганізовано; Урядом)</p>	<p>40. Міністерство охорони здоров'я України: 41. Державна санітарно-епідеміологічна служба України 42. Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань 43. Державна служба України з лікарських препаратів і контролю за наркотиками</p>
<p>Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Реорганізовано) Державна служба заповідної справи Державна геологічна служба Державна екологічна інспекція Державний комітет України по водному господарству реорганізовано, Мінприроди) Національне агентство екологічних інвестицій України (Реорганізовано; Урядом)</p>	<p>44. Міністерство екології та природних ресурсів України: 45. Державна служба геології та надр України 46. Державна екологічна інспекція України 47. Державне агентство водних ресурсів України 48. Державне агентство екологічних інвестицій України</p>

⁵⁵⁹ А це було предметом Рішення КСУ – адже Інспекція МОЗ є законодавчо передбаченим органом та не може ліквідуватись Указом

Міністерство фінансів України: Державне казначейство України Державна пробірня служба Державна митна служба України Державна податкова адміністрація України (Реорганізовано; Мінфін) Головне контрольно-ревізійне управління України (Реорганізовано; Мінфін) Державний комітет фінансового моніторингу України (Реорганізовано; Мінфін)	49. Міністерство фінансів України: 50. Державна казначейська служба України 51. Державна пробірня служба України 52. Державна митна служба України 53. Державна податкова служба України 54. Державна фінансова інспекція України 55. Державна служба фінансового моніторингу України
Міністерство юстиції України Державний департамент України з питань виконання покарань (Реорганізовано; Мін»юст) Державний комітет архівів України (реорганізовано, Мінкультури і туризму)	56. Міністерство юстиції України: 57. Державна пенітенціарна служба України 58. Державна архівна служба України 59. Державна виконавча служба України 60. Державна реєстраційна служба України 61. Державна служба України з питань захисту персональних даних

Вісім нових ЦОВВ (із названих в Указі, включно з «конституційними» ЦОВВ зі спеціальним статусом) не охоплено спрямуванням та координацією міністерств та міністрів. Окрім того, 3 міністерства не мають ЦОВВ, що спрямовуються й координуються ними міністрами.

Міністерства – без ЦОВВ у їх спрямуванні та координації:

Міністерство закордонних справ України Українське агентство міжнародного розвитку	62. Міністерство закордонних справ України
Міністерство оборони України Державний департамент надлишкового майна та земель Державний департамент адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, та конверсії колишніх військових об'єктів	63. Міністерство оборони України
України (Реорганізовано) Державна інспекція з контролю якості вугільної продукції Міністерство палива та енергетики України (Реорганізовано)	64. Міністерство енергетики та вугільної промисловості України

Інші ЦОВВ, що не спрямовуються й не координуються міністрами:

Національне космічне агентство України (перейменовано) Державний комітет ядерного регулювання України (перейменовано) Адміністрація Державної прикордонної служби України Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України	65. Державне космічне агентство України 66. Державна інспекція ядерного регулювання України 67. Адміністрація Державної прикордонної служби України 68. Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації 69. Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України
III. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом:	
Антимонопольний комітет України Державний комітет телебачення і радіомовлення України Фонд державного майна України	70. Антимонопольний комітет України 71. Державний комітет телебачення і радіомовлення України 72. Фонд державного майна України

Підсумки за Указом Президента №1085: 72 ЦОВВ – згадано в новій Схемі ЦОВВ відповідно до Указу. З них: Міністерства – 16, Державні служби – 28, Національні агентства – 1, Державні агентства – 13, Адміністрації – 2, Державні інспекції – 7, Комісія – 1, Фонд – 2, Комітет – 2.

Зазначеним Указом:

2 ЦОВВ – перейменовано, 5 ЦОВВ – ліквідовано, 35 ЦОВВ – реорганізовано,

7 ЦОВВ – не згадано в Указі.

НЕ ЗГАДАНО 7 органів:

ОВВ: Державна судова адміністрація України;

Національна комісія з питань регулювання зв'язку України;

Головне управління державної служби України (СС)

ОВВ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ: Управління державної охорони України;

Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку;
Національна комісія регулювання електроенергетики; Служба безпеки України

Розділ 3. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

3.1. Місцеве самоврядування

*Стан місцевого самоврядування на 2009 рік і обґрунтування
необхідності його докорінного реформування*

Протягом 2009–2010 рр. система місцевого самоврядування України перебувала у стані стабільної стагнації. З часу ухвалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування фактично сформувалось на рівні міст обласного значення, де воно має не тільки визначені законом повноваження, а й певні фінансові, організаційні, кадрові ресурси.

В решті адміністративно-територіальних одиниць, де діють органи місцевого самоврядування, їх реальні можливості і надалі залишались досить обмеженими, з огляду на низку об'єктивних та суб'єктивних причин: від недосконалості конституційно-правового регулювання й неадекватності територіальної основи місцевого самоврядування до психологічної та фахової неготовності значної кількості посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад належним чином виконувати свої функції в органах місцевого самоврядування. Посилення політичної складової у діяльності органів місцевого самоврядування, перманентні конфлікти між місцевими радами та головами місцевих державних адміністрацій (надалі – МДА), у які втягувались місцеві еліти часто не з власної волі, – все це також не сприяло розвиткові місцевого самоврядування.

Дана ситуація, що вже є традиційною для України, ще більш загострилась від початку світової фінансової кризи, яка в силу свого найбільшого поширення в Україні призвела до суттєвого скорочення фінансових ресурсів держави та місцевого самоврядування. До цього додалися політичні катаклізми, які протягом 2009–2010 років продовжували розгойдувати українську політичну систему.

Все зазначене ще більше переконує у необхідності якнайшвидшого реформування усієї системи публічної влади в Україні та місцевого самоврядування зокрема.

*Конституційна основа адміністративно-територіального устрою
та місцевого самоврядування в Україні*

Аналізуючи систему організації влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою (надалі – АТУ), не можна оминати увагою головні конституційні проблеми, які значною мірою породжують неефективність влади на регіональному і місцевому рівнях та її внутрішню конфліктність.

Для того, щоб зрозуміти природу цих конфліктів, потрібно розглянути статті Конституції України, які визначають конституційну основу АТУ України, а також повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що діють на різних рівнях АТУ.

Стаття 133 Конституції визначає систему адміністративно-територіального устрою України, до якої включено Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища та села.

Проте ані у цій статті Конституції, ані у будь-якій іншій не міститься прямої норми про те, що кожен із названих вище суб'єктів є адміністративно-територіальною одиницею. Так само у Конституції відсутні загальні підходи щодо формування адміністративно-територіальних одиниць (надалі – АТО), не зазначено основні вимоги, яким мають відповідати ці АТО. Тому для належного розуміння системи АТУ та визначення АТО треба застосовувати принципи логіки і тлумачити кожну норму невідривно від інших норм Конституції.

Але і за такого підходу до розгляду територіального устрою України проблеми не знімаються з порядку денного. Так, наприклад, частина 2 статті 133 Конституції містить перелік адміністративно-територіальних утворень, які «входять» до складу України. Це, знову ж таки Автономна Республіка Крим (надалі – АРК), області, міста Київ та Севастополь. Наведені приписи цих двох частин однієї статті Конституції уже засвідчують певну суперечність. За логікою частини 2 статті 133 міста Київ та Севастополь належать до того ж рівня адміністративно-територіальних утворень, що й АРК та області, а відповідно до контексту частини 1 цієї ж статті міста Київ та Севастополь значною мірою видаються адміністративно-територіальними утвореннями нижчого рівня інтеграції, ніж області. Тобто можна припустити, що міста Київ та Севастополь поєднують у собі правовий статус регіону та статус міста. Але, знову ж таки, це лише припущення.

Комплексний аналіз розділу 9 Конституції України «Територіальний устрій України» дає підстави стверджувати, що він не встановлює чіткої ієрархії АТО в системі територіального устрою, не визначає рівнів АТУ та не встановлює вимог, яким мають відповідати АТО різного рівня.

Крім того, до системи АТУ відносяться одиниці, які за юридичним визначенням належать до різних правових інститутів та сфер законодавства: області, райони є категоріями дійсно інституту адміністративно-територіального устрою, а села, селища, міста – категоріями правових інститутів, пов'язаних із містобудуванням.

Нечіткість правових норм розділу 9 Конституції також створює проблеми для реалізації інших її правових норм, що визначають принципи формування й діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у адміністративно-територіальних одиницях.

Особливі складнощі виникають щодо питання реалізації права на місцеве самоврядування. Адже замість простого припису про те, що місцеве самоврядування реалізується у межах адміністративно-територіальної одиниці, стаття 140 Конституції дає визначення місцевого самоврядування: *«Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»; «Питання управління районами в містах належить до компетенції міських рад».*

Відтак відразу ж виникає низка запитань юрисдикційного характеру:

- Чи здійснюється місцеве самоврядування в межах такої територіальної одиниці, як село, селище, місто, чи ж місцеве самоврядування взагалі не прив'язане до території, а є винятково правом громадян?

- Що є територіальною основою місцевого самоврядування у випадку об'єднання у територіальну громаду кількох сіл; чи належать до юрисдикції місцевого самоврядування території між селами?

- До якого рівня адміністративно-територіального устрою мають належати такі утворення, як «сільрада» чи «міськрада», якщо вони справді є адміністративно-територіальними одиницями?

- Що означає на практиці право міських рад вирішувати питання управління районами у містах? Чи це означає право створювати або ліквідовувати райони у містах, чи ж лише визначати органи, що мають діяти у районах, та встановлювати їх повноваження?

До цих суперечливих положень потрібно також додати ще два положення, які визначені у статтях 118, 119 Конституції, а саме:

- *«Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.*

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня»;

— «Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

1) Виконання Конституції та законів України...

2) Законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян».

Орган виконавчої влади за цими формулами фактично є підпорядкованим як державі, так і органам місцевого самоврядування, тоді як за своїми повноваженнями саме він має контролювати дотримання законності, у тому числі й органами місцевого самоврядування.

При формулюванні цієї статті, на наш погляд, було порушено головні принципи розподілу повноважень – не можна ефективно здійснювати контроль за участі органу, залежного від суб'єкта контролю; не може державний орган виконувати повноваження, делеговані органом місцевого самоврядування, адже саме держава наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями!

Не випадково саме статті 118, 133, 140 уже неодноразово ставали об'єктом тлумачення Конституційного Суду України⁵⁶⁰, який поступово через свої рішення намагається виправити помилки законодавця.

Виникає питання, чи можна якимось чином звести до мінімуму конституційні невизначеності щодо системи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування – у реальній практиці та без внесення змін до Конституції?

Частково це є можливим з огляду на статтю 92 Конституції, яка встановлює, що виключно законами України визначається територіальний устрій держави. Відтак цим законом можна було б визначити вимоги до адміністративно-територіальних одиниць, встановити їх ієрархію та узгодити базову адміністративно-територіальну одиницю зі статтею 140, визначивши її просторовою основою територіальної громади – суб'єкта місцевого самоврядування.

Звичайно, не зникає проблема дуалізму природи МДА та їх конфліктності із органами місцевого самоврядування, але цю конфліктність також можна мінімізувати через комплексне застосу-

⁵⁶⁰ Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій), від 18.06.2002 № 12-рп/2002 (справа про об'єднання територіальних громад), від 25.12.2003 № 21-рп/2003 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві), від 13.10.2005 № 9-рп/2005 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва)

вання частин 6 та 9 статті 118 Конституції щодо підстав висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації.

На жаль, останніми роками законодавець замість мінімізації впливу конфліктних норм Конституції України у законах вдався до їх додаткового загострення. Особливо це стало помітно після запровадження в Україні пропорційної виборчої системи із закритими партійними списками практично на всіх рівнях АТУ України.

Зміна виборчої системи для виборів депутатів місцевих рад, проведена в 2010 році, навряд чи вирішить проблеми якісного оновлення депутатського корпусу та конфліктності взаємовідносин – як всередині системи місцевого самоврядування, так і з органами виконавчої влади.

Тим паче, що органи виконавчої влади в 2010 році і без зміни законодавства посилили свій вплив на районному та обласному рівнях винятково через посилення влади новообраного Президента України та входження до лав Партії Регіонів переважної більшості сільських, селищних, міських голів та державних службовців.

Отже, Конституція України в редакції 1996 року має низку прогалин та невизначеностей щодо АТУ та місцевого самоврядування :

- в частині визначення територіальної основи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є недосконалою, а правові конструкції, що застосовуються, – суперечливими;
- не містить необхідних та достатніх правових норм для утворення чіткої ієрархічної системи адміністративно-територіального устрою;
- не дає змоги створити по всій території держави систему місцевого самоврядування з чіткими та ресурсно забезпеченими повноваженнями органів місцевого самоврядування;
- містить лінії конфліктності у системі влади на рівні регіонів, районів і територіальних громад.

Лінії конфлікту в органах місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади

На сьогодні ми маємо низку ліній конфлікту у системі місцевих органів публічної адміністрації, що спричинені недосконалістю українського законодавства та відсутністю політичної культури:

1) Громада – міський⁵⁶¹ голова, громада – міська рада

Фактично після впровадження пропорційних виборів до міських рад депутатський корпус, та й самі міські голови, втратили тісний зв'язок із виборцями. Виборці, які голосували за ту чи іншу політичну силу на місцевих виборах, орієнтуючись на загальнонаціонального лідера партії / блоку та відповідну рекламу, раптом дізнались, що депутати місцевої ради зовсім не є такими «правильними», як це обіцяв лідер, і не враховують інтересів мешканців міста. Міський голова, отримавши суто «партійну» раду, також менше став зважати на виборців, з огляду на тривалий час до наступних виборів, тоді як позбавити його посади можуть самі депутати ради 2/3 голосів. Причому заради такого рішення можуть об'єднатись фракції усіх партій ради, якщо бізнес партій не знайшов порозуміння з головою.

Відсутність взаємодії органів місцевого самоврядування територіальних громад із самими громадами призводить не тільки до локальних громадських конфліктів у містах, а й до ініціювання проведення місцевих референдумів з питання дострокового припинення повноважень міського голови та міської ради.

2) Міський голова – міська рада

Коли запроваджували прямі вибори міських голів, було передбачено їх обрання абсолютною більшістю голосів. Якщо в першому турі жоден із кандидатів не отримував понад 50% голосів виборців, відбувався другий тур щодо двох кандидатів, які набрали більшість голосів у першому турі. Ця складна норма давала можливість у більшості випадків усунути від перемоги «випадкових» людей, тож обраний міський голова мав велику підтримку виборців і тому не так сильно був залежний від міської ради. Міська рада, яка була сформована із депутатів-мажоритарників, відчувала сильну електоральну підтримку міського голови, тому і конфліктів між радами та міськими головами було менше. Після того, як міських голів стали обирати за відносною більшістю голосів, виникло багато прикладів, коли головами стають «випадкові» люди, які отримали на виборах 11–15% голосів виборців. Вони є дуже вразливими політично, адже не відчувають за собою підтримки більшості виборців – відтак зростає їх залежність від депутатів. Для здобуття депутатської прихильності роздуваються штати виконкому, без аукціону чи конкурсу надається земля близьким до депутатів струк-

⁵⁶¹ Ця теза справедлива і для села та селища, проте гостро проявляється лише у приміських селах, де наявний останній ресурс громади – земля

турам, що ще більше посилює вразливість міського голови і недовіру до місцевої влади з боку громади.

Міська рада висловлює недовіру міському голові, його обов'язки виконує секретар ради, вибори нового голови не призначаються, персональної відповідальності за стан справ у громаді ніхто не несе – подібний сценарій міг стати реальною загрозою для територіальної громади.

3) Районна рада – районна державна адміністрація, обласна рада – обласна державна адміністрація

Знову ж таки, конфліктність між районними, обласними радами та відповідними місцевими державними адміністраціями породжена кількома причинами системного, законодавчого характеру. За українською Конституцією районні та обласні ради представляють суто спільні інтереси територіальних громад і не більше. Вони не мають власних виконавчих органів, їх повноваження є досить обмеженими.

Але законодавець, ухвалюючи Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», відніс до власних повноважень районних та обласних рад низку повноважень, які не можуть бути реалізованими без виконавчого органу і які саме тому мають апріорі делегуватись відповідним місцевим державним адміністраціям. Але після виборів 2006 року низка районних та обласних рад, які стали виразно забарвленими політично, відмовилась делегувати повноваження місцевим державним адміністраціям або ж ухвалила рішення про скасування рішень своїх попередників про таке делегування.

Як приклад можна навести Київську обласну раду, яка лише в 2010 році, після приходу нового голови ОДА та реформатування більшості в раді й обрання нового голови обласної ради, делегувала низку повноважень голові ОДА – які до цього нібито належали раді.

Крім того, ради після виборів 2006 року вирішили, що саме вони є головною ланкою у системі влади, тож відразу після свого формування спочатку встановили зарплату керівництву на рівні, значно вищому ніж зарплата у керівництва МДА, а потім стали також збільшувати штат своїх апаратів.

4) Стрімке зростання чисельності працівників органів місцевого самоврядування без розширення компетенції цих органів

Практика нарощування чисельності працівників органів місцевого самоврядування, особливо на рівні районних та обласних рад,

почала проявлятися ще за часів Президента Л. Кучми, зокрема у Дніпропетровській області, де обласна рада явочним порядком намагалась розширити свої повноваження та збільшила чисельність працівників обласної ради порівняно із обласними радами інших областей. Дана практика віднайшла своє продовження особливо після виборів 2006 року.

До цього додалися і рішення сільських та міських рад, які намагались збільшити чисельність своїх працівників в період перманентних виборів до Парламенту, а також прецеденти утворення нових рад у селах, де їх раніше не було. Так за період 2000–2008 рр. кількість сілрад зросла на 26 одиниць, а кількість посадових осіб місцевого самоврядування – на 31 480 осіб (на 47%).

Уряд Ю. Тимошенко спершу вирішив суттєво обмежити штати органів місцевого самоврядування, але з огляду на провал даного наміру в 2008 році, починаючи з 2009 року, відбулась кардинальна зміна поглядів на проблему чисельності цих органів, оскільки було взято курс на залучення органів місцевого самоврядування, особливо сільських рад, до підтримки на майбутніх президентських виборах Ю. Тимошенко. Відтак штати органів місцевого самоврядування в 2009 році було ще більш розширено⁵⁶², особливо це стосувалось міських рад міст районного значення, сільських, селищних рад.

Отже, попередній розвиток місцевого самоврядування протягом 1997–2007 рр. та глобальна криза, що розпочалась 2008 року, засвідчили надзвичайну злободенність та необхідність проведення реальних реформ місцевого самоврядування.

Підписання у Верховній Раді України 29 листопада 2007 року Угоди про створення Коаліції демократичних сил між Блоком Юлії Тимошенко та блоком Наша Україна – Народна Самооборона відкривало можливість для підготовки та реалізації реформ у сфері публічного управління, адже угода містила приписи щодо реформування публічної адміністрації: *«Побудова в Україні публічної адміністрації європейського зразка:*

– реформування вищого та центрального рівня органів виконавчої влади;

– реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в інтересах громадян».

⁵⁶² Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін у додаток 5 до постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349» від 23.05.2009 № 494; «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349» від 8.07.2009 № 688

Прихід до Уряду низки міністрів, налаштованих на реформи, дав старт підготовці таких змін, які, проте, так і не було проведено – оскільки часу функціонування даного Уряду вистачило лише на підготовку та узгодження проектів реформ.

Підготовка та затвердження Концепції реформи місцевого самоврядування та плану заходів з її реалізації

Концепція реформи місцевого самоврядування була схвалена рішенням⁵⁶³ Уряду Ю. Тимошенко. До цього Міністерством регіонального розвитку та будівництва України було проведено велику роботу з розробки та узгодження проекту із заінтересованими органами: усіма ЦОВВ, обласними державними адміністраціями, асоціаціями місцевого самоврядування. Проект також розсилався в усі обласні ради, більшість з яких висловили свої зауваження та пропозиції до проекту.

Формально проект розроблявся Міжвідомчою робочою групою⁵⁶⁴, створеною на підставі доручень Прем'єр-міністра за наслідками зустрічі з міськими головами малих міст України, що відбулась у лютому 2008 року. Проте реально до процесу розробки проекту було залучено значну кількість фахівців із недержавних аналітичних центрів, Національної академії державного управління та її регіональних інститутів, експертів асоціацій місцевого самоврядування та міжнародних експертів, зокрема, Ради Європи, а також «батьків» польської реформи адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування.

До проекту було подано безліч різноманітних пропозицій, частину з яких було враховано.

Особливо активним щодо внесення пропозицій до Концепції був Інститут економіки промисловості НАН України (м. Донецьк). Значний внесок в опрацювання варіантів Концепції здійснили неурядові організації – Центр політико-правових реформ, Інститут громадянського суспільства та Центр інституційного розвитку. Фактично в процесі опрацювання Концепції було враховано думки представників органів місцевого самоврядування та професійних груп, котрих стосується питання реалізації реформи.

⁵⁶³ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування» від 29.07.2009 № 900-р

⁵⁶⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування» від 14.05.2008 № 714-р

Схвалена Концепція реформи місцевого самоврядування констатує, що: *«Існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади».*

Такий висновок має під собою реальне підґрунтя, адже на сьогодні в системі місцевого самоврядування існує ситуація, коли переважна більшість територіальних громад, органів місцевого самоврядування неспроможні в повному обсязі здійснювати власні і делеговані повноваження; у більшості сільських, селищних, міських (міст районного значення) громадах відсутні бюджети розвитку; має місце тотальна криза комунальної інфраструктури; відбувається відчуження органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, зростає закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, до цього додається складна демографічна ситуація, особливо в сільських та старих промислових районах.

Метою реформування місцевого самоврядування в Україні Концепція визначає підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

Фактично головною ідеологемою ухвалені Концепції стала необхідність формування реального, спроможного місцевого самоврядування на низовому (базовому) рівні – рівні територіальних громад. Інші рівні адміністративно-територіального устрою, за Концепцією, також повинні отримати повноцінні органи місцевого самоврядування, проте компетенція цих органів буде меншою, а повноваження, що вони реалізовуватимуть, визначатимуться на основі принципу субсидіарності.

Водночас Концепція має одну ваду: у ній не визначено нову просторову (територіальну) основу органів місцевого самоврядування базового рівня. Концепція лише стверджує, що *«Місцеве самоврядування базового та районного рівня має будуватися на новій територіальній основі. Її параметри та шляхи формування визначаються Концепцією*

реформування адміністративно-територіального устрою України». Логічніше було б ухвалити одну концепцію, яка б створювала умови для нового АТУ держави та визначала принципи наділення повноваженнями органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, що діють у різних адміністративно-територіальних одиницях. Проте побоювання чинної влади щодо реформи адміністративно-територіального устрою давалась взнаки, тому два взаємопов'язані процеси реформування адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування – було розведено по двох концепціях.

Реально так і сталося: Концепцію реформи місцевого самоврядування було ухвалено тодішнім Урядом, а Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою так і не було внесено на розгляд Кабінету Міністрів України, хоча вона і пройшла процедуру повного узгодження відповідно до Регламенту Кабінету міністрів України.

Концепція реформи місцевого самоврядування визначила принципи розмежування повноважень місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, за якими повноваження передаються державою до органів місцевого самоврядування, якщо:

- 1) вони не стосуються забезпечення конституційного ладу держави, цілісності і суверенітету, безпеки та зовнішньої політики;
- 2) потреба у відповідних публічних послугах є повсюдною;
- 3) на відповідному адміністративно-територіальному рівні створені представницькі органи місцевого самоврядування та підпорядковані їм виконавчі органи;
- 4) вони стандартизовані, встановлено процедури надання відповідних публічних послуг;
- 5) вироблено чіткі вимоги до якості відповідних публічних послуг, встановлені критерії оцінки, індикатори успішності виконання повноважень;
- 6) вони передаються на максимально низький рівень, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні;
- 7) органи місцевого самоврядування готові та спроможні виконувати надані їм повноваження;
- 8) органи місцевого самоврядування мають ефективні інструменти реалізації місцевої політики у межах переданих повноважень;

9) забезпечено зворотній зв'язок між державою та місцевим самоврядуванням шляхом встановлення відповідних інституцій та створення системи консультацій між державними органами та органами місцевого самоврядування через їх асоціації та об'єднання;

10) забезпечено належний рівень фінансування повноважень у вигляді закріплення частини податків та підтримки державою органів місцевого самоврядування, що ґрунтується на об'єктивних критеріях;

11) забезпечено ефективний та формалізований контроль місцевими державними адміністраціями за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України;

12) створено адекватну систему зовнішнього контролю з боку громадськості.

Рівень децентралізації влади повинен відповідати співвідношенню двох показників: свободи органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень та адекватності їх відповідальності за прийняті рішення.

Концепція визначила, що на всіх трьох рівнях АТУ мають діяти органи місцевого самоврядування – відповідні ради та їх виконавчі органи. Визначено, що місцеві державні адміністрації діятимуть на районному та обласному рівнях, проте їхні повноваження мають бути суттєво відмінними від чинних на даний момент. Їх буде наділено повноваженнями щодо контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування на відповідній території, здійснення виконавчої влади на відповідній території та координації діяльності територіальних органів виконавчої влади.

Важливим є спроба вивести голів МДА з-під політичного впливу. Концепція встановила, що голови місцевих державних адміністрацій є кар'єрними державними службовцями, що призначаються та звільняються за спеціальними процедурами. Це є логічним, адже органи місцевого самоврядування відрізняються за політичним забарвленням, тож наглядові органи (якими щодо органів місцевого самоврядування стають за Концепцією голови місцевих державних адміністрацій) мають бути політично неупередженими.

Для виконання згаданої Концепції Міністерством регіонального розвитку та будівництва України було розроблено, а надалі затверджено Урядом⁵⁶⁵ План заходів щодо реалізації Концепції реформи

⁵⁶⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування» від 02.12.2009 № 1456-р

місцевого самоврядування, який визначає зміст заходів і виконавців та встановлює терміни виконання заходів. Саме цим Планом визначалось, що до кінця 2010 року мало бути забезпечено підготовку та подання на розгляд, а також ухвалення необхідних для проведення реформи місцевого самоврядування законопроектів.

Проте зі зміною Уряду й керівництва Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, жоден із визначених Планом законопроектів так і не було підготовлено для розгляду Кабінетом Міністрів України.

Отже, протягом 2008–2009 рр. Урядом України було виконано значну підготовчу роботу із проведення реформи місцевого самоврядування, зокрема, підготовлено і затверджено відповідну Концепцію та План заходів з її реалізації, проте в 2010 році активність у реалізації Плану заходів суттєво знизилась, що несе ризики згорання ініціатив з реформування. Такі побоювання частково підтверджуються відсутністю пріоритету реформи місцевого самоврядування у програмі економічних реформ Президента України та програмі діяльності Уряду.

Підготовка та затвердження Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад

Органи місцевого самоврядування, що покликані вирішувати більшу частину суспільних справ в межах територіальних громад та надавати більшість публічних послуг, яких потребують громадяни, повинні мати для цього достатній кадровий потенціал.

Однак освітній рівень посадових осіб місцевого самоврядування та фахова підготовка депутатів місцевих рад у багатьох випадках не є достатньою і не дозволяє їм відповідально й належним чином виконувати покладені на них повноваження та обов'язки. Так, станом на 1 січня 2009 року з майже 92 тис. посадових осіб місцевого самоврядування лише 61,5% мали повну вищу освіту. Близько 40% сільських, селищних та міських голів на кожних чергових виборах обираються вперше, що означає відсутність у них досвіду та відповідної фахової підготовки для виконання своїх повноважень.

Великою є плінність кадрів в органах місцевого самоврядування. Корпус працівників органів місцевого самоврядування щороку оновлюється на 20%, що вимагає проведення відповідної фахової підготовки (навчання) новопризначених спеціалістів.

Так само й більш як 230 тис. депутатів місцевих рад на кожних чергових виборах 40–60% обираються вперше. В основній своїй масі вони не мають спеціальної підготовки та досвіду для здійснення депутатських повноважень.

При цьому не існує системи навчання чи підготовки новообраних депутатів, необхідної для здійснення ними кваліфікованої депутатської діяльності, також відсутня система надання інформаційно-консультативних послуг для депутатів місцевих рад.

Громадські організації та асоціації місцевого самоврядування, що частково намагаються проводити навчальні тренінги для депутатів, не в змозі забезпечити відповідне охоплення значної частини депутатів, так само і якість тренінгів не завжди відповідає потребам місцевого самоврядування.

При щорічному оновленні корпусу службовців органів місцевого самоврядування на 20%, навчання проходять лише 11–12%, тобто чисельність осіб, які мають фахову підготовку й досвід роботи чи які пройшли курси підвищення кваліфікації зі своєї спеціальності – лише зменшується.

Ще гіршою видається ситуація у малих містах та селах, де рівень освіти голів та депутатів є значно нижчим, ніж в містах – обласних центрах, а можливості взяти участь у перепідготовці чи підвищенні кваліфікації є просто мізерними.

На зустрічі Прем'єр-міністра України Ю. Тимошенко з головами малих міст питання кваліфікації службовців місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад постало досить гостро. Відтак за результатами зустрічі Прем'єр-міністра з міськими головами малих міст України Міністерство регіонального розвитку та будівництва було визначено головним розробником нового концептуального документу для формування нової системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад⁵⁶⁶.

Було утворено робочу групу⁵⁶⁷ з розроблення проекту Концепції удосконалення системи підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, до якої увійшли фахівці, науковці, представники органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади – Міністерства освіти і науки України, Мінжитлокомунгоспу,

⁵⁶⁶ п. 39 доручення Прем'єр-міністра України Ю. Тимошенко від 09.02.08 № 8142/0/1-08.

⁵⁶⁷ Наказ Мінрегіонбуду від 28.02.08 № 101 «Про утворення робочої групи»

Головдержслужби, Мінфіну разом з Асоціацією міст України та громад і Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України.

Концепцію формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад було схвалено Урядом 08.04.2009⁵⁶⁸.

Метою Концепції визначено *«забезпечення організації, функціонування та розвитку системи підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад, що дасть змогу покращити виконання ними своїх обов'язків відповідно до сучасних вимог»*.

Важливим елементом Концепції стало розмежування повноважень між Головдержслужбою та Мінрегіонбудом, оскільки обидва ці органи опікуються проблемами кадрів місцевого самоврядування, хоча й на підставі актів Уряду, а не на підставі закону.

Головне управління державної служби України визначено органом, відповідальним за загальну координацію роботи з реалізації Концепції, а Мінрегіонбуд – органом, відповідальним за здійснення контролю за реалізацією Концепції. Відтак Головдержслужба має забезпечити виконання таких головних завдань:

- формування державного замовлення на підвищення кваліфікації посадових осіб за професійними програмами підвищення кваліфікації, а також затвердження цих програм;
- проведення постійного моніторингу якості підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад – для відповідного реагування;
- визначення потреби органів місцевого самоврядування у підвищенні кваліфікації посадових осіб;
- організацію підвищення кваліфікації за професійними програмами;
- затвердження програм спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів.

В той же час за Мінрегіонбудом закріплюються повноваження щодо:

- погодження професійних програм, програм спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів;

⁵⁶⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 08.04.2009 № 385-р

- здійснення вибіркового контролю якості підвищення кваліфікації посадових осіб;
- здійснення в межах своїх повноважень контролю за формуванням державного замовлення на підвищення кваліфікації посадових осіб та його виконанням органами місцевого самоврядування.

Фактично вперше в документах подібного типу здійснено спробу позбавлення монополії одного органу у визначеній сфері.

Також цікавим моментом Концепції є встановлення так званого рівня забезпеченості керівного складу виконавчих органів спеціалістами з відповідною освітою: *«Рівень забезпеченості керівного складу виконавчих органів місцевих рад посадовими особами, що пройшли професійне навчання у сфері муніципального управління, повинен становити для міст обласних центрів – 100%, інших міст – не менш як 75%, селищ – не менш як 60%, сіл – не менш як 50%».*

Рівень забезпеченості виконавчих апаратів обласних рад посадовими особами, що пройшли професійне навчання у сфері муніципального управління, повинен становити 100 відсотків, а виконавчих апаратів районних рад – не менш як 75 відсотків».

Концепція також визначила підходи до конкурсного відбору навчальних закладів для проведення підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, а також джерела фінансування такого навчання з державного та місцевого бюджетів.

Невдовзі після схвалення Урядом цієї Концепції Мінрегіонбудом було розроблено та внесено на затвердження Урядом відповідний план заходів для реалізації Концепції, який і було затверджено.⁵⁶⁹

Відповідно до цього плану передбачалось внесення змін до низки законів та актів Уряду, зокрема і до «Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування». Постановою Уряду⁵⁷⁰ було прийнято нову редакцію цього Положення, яка враховує необхідні зміни.

⁵⁶⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 23.09.2009 № 1134-р

⁵⁷⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» від 07.07.2010 № 564

Щоправда, ймовірно у зв'язку зі зміною Уряду і змінами у ЦОВВ, багато пунктів плану заходів так і залишились невиконаними.

У підсумку можемо констатувати, що протягом 2008–2010 рр. на урядовому рівні було розроблено низку урядових актів, реалізація яких спроможна покращити ситуацію із підвищенням кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Проте зволікання з виконанням плану заходів щодо реалізації Концепції в 2010 році, відсутність проектів змін до законів «Про міське самоврядування в Україні»⁵⁷¹, «Про службу в органах місцевого самоврядування»⁵⁷², «Про статус депутатів місцевих рад»⁵⁷³ в частині визначення порядку підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад стримуватиме формування нової системи підвищення кваліфікації, яка б відповідала потребам місцевого самоврядування.

Проекти бюджетного кодексу урядів Ю. Тимошенко та М. Азарова щодо місцевого самоврядування

Протягом 2007–2010 рр. у Верховній Раді України було зареєстровано 18 законопроектів про внесення змін до Бюджетного кодексу України, які стосувались зміни правил щодо формування чи використання місцевих бюджетів. Щоправда, більшість цих пропозицій не мала характеру принципової реформи місцевих бюджетів і стосувалась цілком конкретних речей, як, наприклад, фінансування центрів для безпритульних чи зарахування до місцевого бюджету плати за дозволи на торгівлю алкоголем.

Проте був і більш системний законопроект, що мав назву «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» за № 2709 від 02.07.2008⁵⁷⁴, зареєстрований народними депутатами України – членами Комітету з питань бюджету Деркачем М. І. Жебрівським П. І., Кирильчуком Є. І., який називали проектом Ю. Тимошенко. Фактично цим проектом вносились нова редакція Бюджетного кодексу, хоча ця нова редакція спочатку і не видавалась принципово революційною.

⁵⁷¹ Закон України «Про міське самоврядування в Україні» від 21.05.1997 №280/97-ВР

⁵⁷² Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III

⁵⁷³ Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 № 93-IV

⁵⁷⁴ Проект Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» № 2709 від 02.07.2008

В пояснювальній записці до цього проекту щодо питання місцевих бюджетів було написано: *«З метою посилення фінансової основи місцевих бюджетів та підвищення ефективності надання суспільних послуг законопроектом передбачено:*

- *розширення складу доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (зокрема, плата за окремі види ліцензій, збір за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення);*

- *доповнення переліку доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (зокрема, плата за землю, адміністративні штрафи, податок на нерухомість);*

- *уточнення складових бюджету розвитку місцевих бюджетів за доходами (включено 10 відсотків податку на прибуток приватних підприємств) і видатками (включено капітальні видатки з деталізацією за напрямками);*

- *упорядкування видаткових повноважень місцевих бюджетів (зокрема, до видатків, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, включено видатки на позашкільну освіту, утримання зоопарків, центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центрів професійної реабілітації інвалідів, центрів соціальних служб для молоді, місцеві програми розвитку комунальної сфери);*

- *норми щодо особливостей формування бюджетів об'єднань сіл, селищ і міст, що будуть у майбутньому створюватися згідно з законодавством про місцеве самоврядування, та визначено їх взаємовідносини безпосередньо з державним бюджетом».*

Головною новацією цього проекту стало певне розширення переліку надходжень до місцевих бюджетів: 10% податку на прибуток підприємств, що розташовані на територіях, мало йти у місцеві бюджети розвитку відповідно до спеціальної форми розрахунку, яку мав розробити Кабмін. Окрім того, для стимулювання об'єднання громад у проєкті передбачалось, що бюджети об'єднаних громад (якщо такі будуть створюватись) отримують права на формування бюджету, а також прямі відносини з державним бюджетом (як міста обласного значення).

Фактично останнє положення заперечень не викликало, оскільки воно теоретично могло дати поштовх до добровільного об'єднання громад.

Стосовно користі від надходження частини податку на прибуток підприємств до бюджетів розвитку – відсутня однозначна оцінка, адже громади та регіони за цим податком настільки розрізняються, що багаті

відповідно до цих нововведень можуть стати ще багатшими, а бідні – ще біднішими. Адже, наприклад, Дніпропетровська область мала такого податку 1700 грн на душу населення, а Вінницька – лише 170 грн. До того ж у самій Вінницькій області в місті Немирів збирається понад половина податків області.

Проте після прийняття проекту в першому читанні 18.09.2008 до нього не повертались майже півроку. Лише після наради Прем'єр-міністра із сільськими головами в травні 2009 року (23.06.2009) законопроект був проголосований остаточно з новими принциповими змінами, головними з яких стали:

- переведення усіх місцевих бюджетів територіальних громад на прямі розрахунки з державним бюджетом (так само, як для міст обласного значення);

- запровадження сплати податку з доходів громадян за місцем проживання фізичної особи.

Запровадження і першої, і другої новації було сприйнято політикумом та власне місцевим самоврядуванням дуже суперечливо. По-перше, виник сумнів щодо можливості та доцільності прямих відносин понад 11 000 місцевих бюджетів із державним. По-друге, перерозподіл коштів на користь бюджетів міст районного значення, селищ та сіл від районних бюджетів породжував проблему досягнення домовленостей між міськ- та сільрадами і райрадою щодо фінансування таких об'єктів, як районна лікарня тощо. По-третє, перераховування податку з доходів громадян за місцем їх реєстрації загрожувало великими втратами для бізнесу і могло призвести до обмеження руху робочої сили.

Все це призвело до повернення Президентом України прийнятого закону до Верховної Ради України із зауваженнями в самий розпал передвиборчої кампанії. В результаті 01.12.2009 Верховна Рада скасувала ухвалений раніше закон, який мав затвердити нову редакцію Бюджетного кодексу.

Натомість після обрання Президентом В. Януковича та призначення М. Азарова Прем'єр-міністром досить швидко з'явився новий проект Бюджетного кодексу⁵⁷⁵ уже від нового Уряду. На відміну від попереднього, цей проект було схвалено майже блискавично.

17 червня проект схвалено в першому читанні, 8 липня – в цілому. Звичайно, як і попередній законопроект, проект Уряду Азарова також

⁵⁷⁵ Проект Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 08.06.2010 № 6495

не став реформаторським і в основному спрямований на деяке уточнення норм та на зменшення ролі Парламенту у бюджетному процесі. Новий закон передбачав багато слухних уточнень як термінів, так і формулювань, що застосовуються в попередньому законі. Однак не всі необхідні уточнення було зроблено, а деякі з нових не є вдалими.

Так, відповідно до пункту 22 частини 1 статті 2 дотація вирівнювання – це міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує. Хоча йдеться про заходи держави щодо забезпечення бюджетної спроможності органів місцевого самоврядування громад з низькими доходами місцевих бюджетів виконувати покладені на них законодавством завдання.

Коефіцієнт вирівнювання визначено у п. 27 як *«показник, який використовується для розрахунку обсягу коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, з метою стимулювання нарощування доходів місцевих бюджетів у процесі бюджетного планування»* – хоча метою тут є, на нашу думку, приведення бюджетної забезпеченості органів місцевого самоврядування до рівня, який дозволяє їм виконувати визначені законодавством завдання.

Визначення в пункті 47 програмно-цільового методу створює враження, що інші методи бюджетування не спрямовані на досягнення конкретних результатів і не передбачають оцінки ефективності використання бюджетних коштів у бюджетному процесі.

Пункти 4, 10 і 34 частини 1 статті 2 дублюють усі положення статті 5 *«Структура бюджетної системи»*.

Зі змісту частини 1 статті 66 випливає, що доходи, які зараховуються до всіх обласних бюджетів, призначені *«для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних програм Автономної Республіки Крим, (авторами випущено «областей»), територіальних громад»*.

В той же час відсутні визначення таких пропонованих проектом понять як *мобілізаційна підготовка місцевого значення* (згадана в пункті 5 частиною 1 статті 87 та пункту 17 частини 1 статті 91), *позабюджетні рахунки для розміщення бюджетних коштів та благодійні внески як доходи бюджетних установ* (стаття 13) тощо, що створює умови для зловживань.

Низку нововведень до Бюджетного кодексу присвячено унормуванню державних та місцевих запозичень.

Відповідно до абзацу 2 частини 1 статті 16 Кодексу *«Кабінет Міністрів України визначає умови здійснення державних запозичень, у тому числі вид, валюту, строк та відсоткову ставку державного запо-*

зичення». Разом із тим, оскільки умови здійснення запозичень визначаються ринком, Уряд мав би не визначати умови (зокрема, відсоткову ставку) наперед, а затверджувати парафоровані угоди з цих питань.

Частиною 2 статті 16 пропонується, щоб кредитні договори щодо кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів) – не потребували ратифікації, якщо інше не встановлено законом. На нашу думку, це містить загрозу «тихого» втягування України урядовими угодами у матеріальну залежність від тієї чи іншої держави.

Частиною 3 статті 16 передбачено, що *«право на здійснення місцевих запозичень у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет, з урахуванням статті 74 цього Кодексу, належить Автономній Республіці Крим, територіальній громаді міста в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міської ради»*. На наш погляд, керівник місцевого фінансового органу, легітимність якого щодо таких дій виглядає сумнівною, міг би готувати проекти таких документів на підпис голові Ради міністрів АРК або відповідному міському голові.

Частиною 5 статті 16 передбачено можливість відмови Міністра фінансів від суверенного імунітету в судових справах, пов'язаних із поверненням кредитів, отриманих приватними структурами під державні гарантії, а частиною 7 – повноваження Міністра фінансів без рішення Верховної Ради і навіть Уряду здійснювати правочини з державним боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж державних боргових зобов'язань. Це створює ризики й передумови для корупційних дій чиновника, уповноваженого одноосібно приймати такі рішення, тим більше, що частиною 1 цієї ж статті 16 передбачено вчинення таких правочинів також особою, що виконує обов'язки Міністра фінансів.

Те саме, щоправда, за рішенням ВР АРК або місцевої ради (без участі виконкому і голови!), передбачено для керівника місцевого фінансового органу, який, крім того, частиною 8 тієї ж статті 16 уповноважується за рішенням ради (так само без виконкому і голови!) розміщувати кошти місцевого бюджету на депозитах, купувати цінні папери. Все це видається сумнівним з огляду на загрозу корупційних дій на шкоду громаді.

Частиною 2 ст. 74 Кодексу передбачено погодження обсягів та умов здійснення місцевих запозичень з Міністерством фінансів (хоча

частиною 4 передбачено, що держава за місцевими зобов'язаннями відповідальності не несе!). В цьому сенсі оптимальнішим для усунення можливості вчинення корупційних дій – певно було б визначити такі обсяги і умови в законі про місцеве самоврядування чи принаймні у постанові Уряду (частину їх вже визначено тут же в частинах 6 і 7 статті 74). Мінфін міг би тільки реєструвати укладені угоди, перевіряючи при цьому їх відповідність вимогам законодавства, як це передбачено частиною 3 цієї ж статті.

Корупційні ризики вбачаються також у новелах щодо надання державних гарантій на запозичення суб'єктів господарювання.

Так, частиною 1 статті 17 Кодексу передбачено можливість надання таких держгарантій одноособово Міністром фінансів (або особою, що виконує його обов'язки). При цьому, хоча частиною 4 заборонено надання гарантій, якщо джерелом повернення боргових зобов'язань передбачаються кошти держбюджету, частина 7 статті 17, по суті, спростовує таку заборону.

Частиною 10 статті 17 передбачено можливість судової відмови державі чи територіальній громаді у стягненні заборгованості за кредитами, залученими під державну чи місцеву гарантію, але не визначено підстав для такого рішення суду, що уможливорює зловживання. Варто було б зазначити в Кодексі такі умови.

Частиною 14 статті 17 передбачено можливість відмови від стягнення заборгованості не тільки на підставі рішення суду не на користь держави, але й якщо стягнення заборгованості в «судовому порядку є неможливим або недоцільним». При цьому не визначено суб'єкта такої відмови і критеріїв для прийняття відповідного рішення.

Частиною 1 статті 18 пропонується граничні обсяги місцевого боргу та місцевих гарантій визначати на кожний бюджетний період у рішеннях місцевих рад про місцевий бюджет. З міркувань недостатньої кваліфікованості багатьох місцевих посадовців і депутатів видається доцільним максимальні граничні обсяги місцевих гарантій для рівнів місцевого самоврядування передбачати в законі про Державний бюджет, надаючи можливість відповідним місцевим радам для подальших їх обмежень.

Серед корупційних загроз можна відзначити також зміну до статті 13 щодо запровадження (чи узаконення) благодійних внесків у складі доходів бюджетних установ. Це змушує згадати про спробу Київської

міської державної адміністрації подібним чином зробити платними послуги комунальних медичних установ.

У цій же статті 13 частиною 9 одночасно з підтвердженням заборони створення позабюджетних фондів, що були колись інструментом зловживань, запроваджується можливість «відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів» без розкриття змісту таких позабюджетних рахунків у статті 2 або інших статтях Кодексу.

У статті 116 Кодексу серед порушень бюджетного законодавства передбачено і порушення щодо «здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог цього Кодексу» (п. 12) та «створення позабюджетних фондів, порушення вимог цього Кодексу щодо відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів» (п. 15). Однак норми Кодексу самі по собі, як зазначено, створюють умови для зловживань. В цих умовах, зокрема, щодо запозичень і гарантій, єдиною об'єктивною формою контролю за чиновниками міг би стати контроль ефективності їхніх дій, але якраз такого контролю не передбачено. Тому навіть багаторазове надання чиновником таких державних чи місцевих гарантій на запозичення суб'єктів господарювання, забезпечення яких призводить до постійних втрат бюджету, порушенням відповідно до цього Кодексу не виглядатиме.

Позитивами є уточнення (розвиток) в частині 2 статті 64 Кодексу механізму перерахування податковими агентами – фізичними особами податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів за місцем проживання (реєстрації) працівників, а також значне, на перший погляд, розширення в частині 1 статті 64 та частині 1 статті 66 переліку доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Однак 11 із 15 (!) додаткових джерел доходів бюджетів місцевого самоврядування, передбачених в частині 1 статті 64, зараховуються лише до бюджетів Києва і Севастополя, які є, по суті, регіональними. Таким чином, решті бюджетів місцевого самоврядування, а також районним бюджетам додаткових джерел доходів не пропонується, а підсилення місцевих бюджетів передбачається виключно для регіонального рівня – АРК, областей, міст Києва та Севастополя.

Та й для регіональних бюджетів підсилення виглядає доволі відносним – з одного боку, через порівняно незначну дохідність додатково пропонованих джерел, а з другого – через одночасне вилучення з переліку доходів як для обласних, так і для районних бюджетів таких

доходів, як плата за землю (в попередній редакції Бюджетного кодексу від 21.06.2001 відповідно 25% і 15% від її суми). Таким чином джерела доходів, зокрема, районних бюджетів не лише не розширюються, а навіть звужуються.

Взагалі, не дуже зрозумілим виглядає розподіл надходжень від плати за землю. Попередньою редакцією Бюджетного кодексу (статті 66, 69) такий його розподіл між місцевими бюджетами різного рівня був чітко визначений у відсотках. В чинній редакції Кодексу лише зазначена (пункт 4 частини 1 статті 69) «плата за землею, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування», яка не враховується при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. При цьому не зрозуміло, чи вся вона зараховується до місцевих бюджетів відповідних міст, селищ і сіл, і якщо вся, то чи з усіх земель, які перебувають у їхніх межах, і яким чином та куди спрямовується плата за землю, що перебуває за їхніми межами.

Щодо вказаних у статті 69 додаткових доходів загального фонду місцевих бюджетів від штрафів, торгів тощо, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, – ці доходи істотними не виглядають.

Пунктом 2 частини 2 статті 69 Кодексу передбачено стовідсоткове зарахування до спеціального фонду місцевих бюджетів податку з власників транспортних засобів, а також чіткий розподіл цього податку між місцевими бюджетами різних рівнів – що не можна не вітати. Те саме можна сказати й про спрямування до місцевих бюджетів і чіткий розподіл частини (70%) грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності (пункт 7 частини 2 статті 69 Кодексу), чого давно домагалися сільські, селищні та міські голови.

Решта додаткових джерел надходжень до спеціальних фондів не видається істотною.

У статті 71 привернула увагу спроба надати органам місцевого самоврядування право встановлювати додаткові місцеві ставки податку на прибуток підприємств. Однак таке право не випливало із бюджетного кодексу, і тому його реалізація залежала від податкового закону. Дивним виглядав принцип розподілу цього податку у абзаці 2 пункту 1 частини 1 статті 71:

«1) податок на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності) відповідно до

додаткових ставок такого податку, у розмірах, визначених законом з питань оподаткування;

При цьому надходження від податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності) відповідно до додаткових ставок такого податку, встановлених районними радами, розподіляються у розмірі: 30 відсотків – до бюджетів розвитку бюджетів сіл, селищ, міст районного значення; 70 відсотків – до бюджетів розвитку районних бюджетів».

Виникло слушне питання щодо порядку застосування даної норми у разі ненадання законом про оподаткування права районним радам встановлювати додатковий податок. Так і сталось: прийнятий у грудні 2010 року. Податковий кодекс скасував ухвалену норму Бюджетного кодексу. Фактично, з одного боку мало місце усвідомлення того, що вказана норма могла б розпочати процес податкової федералізації та руйнування фіскальної системи держави і була б обтяжливою для бізнесу, оскільки запровадження додаткових ставок податку на прибуток різними органами місцевого самоврядування неодмінно призвело б до обтяження бухгалтерського обліку підприємств, створило б перепони до переміщень капіталу, збільшило б ризики підприємств. Разом із тим з урахуванням скасованого припису щодо податку на прибуток жодних нових джерел до бюджету розвитку не було запропоновано.

У розділі II Кодексу детально розписано стадії бюджетного процесу щодо Державного бюджету – із зазначенням їх граничних термінів (статті 33, 37, 39–43). При цьому у главі 12 («Складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів»), зокрема в статті 75, яка передбачає порядок складання місцевих бюджетів, для бюджетного процесу на місцевому рівні граничних термінів не передбачено, хоча така регламентація разом із заходами відповідальності за її порушення могла б забезпечити дисципліну бюджетного процесу на місцевому рівні. Натомість у Кодексі зазначено тільки, що місцеві бюджети на наступний бюджетний період затверджуються не пізніше, ніж у двотижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України (частина 2 статті 77).

Деякі новел передбачають нові бюджетні зобов'язання органів місцевого самоврядування.

Зокрема, в пункті 5 частини 1 статті 87 Кодексу з державних видатків на національну оборону виділено здійснення не визначених у статті 2 «заходів та робіт з мобілізаційної підготовки місцевого значення», а пунктом 17 частини першої статті 91 їх віднесено до

видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Сюди ж у пункті 3 частини 1 статті 91 віднесено такі суто державні функції, як виконання державних програм соціального захисту (підпункти «б», «в»); утримання закладів соціального захисту для бездомних громадян, центрів соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань (підпункт «г»); а також компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян (підпункт «г»).

Крім того, підпунктом «д» пункту 2 частини 1 статті 89 передбачено віднесення видатків на позашкільну освіту (заходи районного значення з позашкільної роботи з дітьми) до видатків, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

При цьому на виконання органами місцевого самоврядування принаймні частини цих функцій не передбачено компенсацій з державного бюджету, що суперечить відповідній вимозі частини 3 статті 143 Конституції України.

В розділі V «Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за порушення бюджетного законодавства» передбачено різноманітні форми такого контролю з боку державних установ, але не передбачено як засобів контролю з боку громадянського суспільства, так і громадського контролю за дотриманням бюджетного законодавства взагалі. Не забезпечує достатньої прозорості бюджетного процесу на державному та місцевому рівнях і відсутність вимог про публікацію документів на всіх стадіях бюджетного процесу, крім друкованих ЗМІ ще й на офіційних сайтах відповідних органів публічної влади.

Треба також зауважити, що зі статті 7 Бюджетного кодексу вилучено принцип відповідальності учасників бюджетного процесу за їх дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

Отже, прийнятий Бюджетний кодекс, так само як і проект кодексу від Уряду Ю. Тимошенко, навряд чи можна назвати реформаторським, як це було при ухваленні Кодексу 2001 року. Повністю оцінити його ефективність можна буде лише після реального застосування нового Податкового кодексу, оскільки в частині фінансування місцевих бюджетів ці два документи взаємозв'язані.

Незважаючи на досконалішу в окремих випадках юридичну термінологію, вжиту в новому Кодексі, його правові норми містять серйозні ризики для балансу бюджетів різних рівнів.

Нові підходи до місцевих виборів: аналіз законопроектів та передвиборчих програм суб'єктів правлячої більшості⁵⁷⁶

10 липня 2010 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»⁵⁷⁷ (надалі – Закон), який став неприємним сюрпризом для багатьох політиків, громадських активістів та громадян, які цікавляться політикою.

Про вади чинної до моменту ухвалення цього Закону виборчої системи було багато сказано. Виборча система відносної більшості (відсутність другого туру) на виборах сільського, селищного, міського голови не тільки стала причиною дуже жорсткого протистояння на виборах, а й призвела до того, що в багатьох містах та селищах головами стали випадкові люди, які потім виявилися нездатними керувати і діяльність яких вела до занепаду територіальних громад.

Аналогічною є ситуація із «партійними списками». Закриті партійні списки кандидатів не дають змоги виборцям обирати дійсно достойних осіб, а тотальна «партизація» місцевого життя, що прийшла зі впровадженням партійної пропорційної виборчої системи, фактично перетворила місцеві ради на зменшені аналоги Верховної Ради, де домінує партійний інтерес і політиканство, а вирішення проблем місцевого значення відсувається на останнє місце. В районних та обласних радах така виборча система призвела до майже тотального домінування в цих радах депутатів із адміністративного центру, Києва чи інших областей.

Протягом виборчої кампанії 2009 року майже всі політичні лідери говорили про необхідність змін виборчої системи на місцевих виборах, запровадження «відкритих партійних списків» чи ж взагалі мажоритарної виборчої системи в одномандатних округах, але після своєї перемоги на виборах Президент Віктор Янукович проголосив, коли і за якою виборчою системою мають пройти місцеві вибори, що і було реалізовано Парламентом.

Отже, новий закон про місцеві вибори передбачає низку нових положень, щодо яких навіть не велися публічні дискусії останніми роками.

⁵⁷⁶ Див. також аналіз питання місцевих виборів у розділі 1 цієї Доповіді

⁵⁷⁷ Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010 № 2487-VI

Перша з них – запровадження «змішаної виборчої системи» при збереженні закритих партійних списків (стаття 2).

Сільська рада	мажоритарна система відносної більшості в одномандатних виборчих округах;
Селищна рада	
Міська рада	змішана (мажоритарно-пропорційна) система
Районна у місті рада	
Районна рада	
Обласна рада	
Верховна Рада АРК	
Сільський, селищний, міський голова	мажоритарна система відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі

Друга новація – примусова «партизація» виборів та виборчого процесу.

Стаття 10 Закону визначає право висування кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови: в частині першій мова йде про дві альтернативи – висування від партій або самовисування. Водночас законодавець у подальших статтях Закону розшифрував «альтернативу». Так частина 2 статті 35 встановлює, що право висування кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, в тому числі міст Києва та Севастополя, районної у місті ради та кандидатів на посади міських голів належить виключно місцевим організаціям партій.

Тобто самовисування допускається винятково у селах та селищах для депутатів сільської/селищної ради та сільського/селищного голови.

Частина 3 статті 35 у первісній своїй редакції запроваджувала ще одну проблемну й суперечливу норму: *«Місцева організація партії може висувати кандидатів на місцевих виборах за умови, що відповідна місцева (республіканська в Автономній Республіці Крим, обласна, районна, міська, районна у місті) організація партії зареєстрована в установленому законом порядку не пізніше як за 365 днів до дня виборів»*.

Фактично цією нормою Верховна Рада України дала зрозуміти Європі, що період демократизації партійного життя України завершено, відбувається відновлення бюрократизації партій. На щастя, протести громадянського суспільства й зауваження світової спільноти, а також зміни у політичній ситуації і, відповідно, зміна інтересів влади спричинили внесення змін до частини 3 статті 35 Закону і скасуван-

ня вимоги щодо часу реєстрації місцевої організації як підстави для її участі у виборах.⁵⁷⁸

Іншим важливим елементом «партизації» є норма статті 45 про зняття кандидата з реєстрації за зверненням парторганізації, за якою місцева організація партії, що висунула відповідного кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, – в будь-який час після його реєстрації, але не пізніше як за п'ять днів до дня виборів, може скасувати рішення про його висунування. Звернення парторганізації до виборчої комісії відкликанню не підлягає.

Ще однією проблемою згаданого Закону є застосування змішаної системи у малих містах чи районах відповідно до чисельності депутатів ради, яка визначається статтею 16:

«Загальний склад (кількість депутатів) сільської, селищної, міської, районної у місті ради має становити при чисельності:

- 1) до 1 тисячі жителів – від 12 до 16 депутатів включно;*
- 2) від 1 тисячі до 3 тисяч жителів – від 16 до 20 депутатів включно;*
- 3) від 3 тисяч до 5 тисяч жителів – від 20 до 30 депутатів включно;*
- 4) від 5 тисяч до 20 тисяч жителів – від 30 до 36 депутатів включно;*
- 5) від 20 тисяч до 50 тисяч жителів – від 36 до 46 депутатів включно;*
- 6) від 50 тисяч до 100 тисяч жителів – від 36 до 50 депутатів включно;*
- 7) від 100 тисяч до 250 тисяч жителів – від 40 до 60 депутатів включно;*
- 8) від 250 тисяч до 500 тисяч жителів – від 50 до 76 депутатів включно;*
- 9) від 500 тисяч до 1 мільйона жителів – від 60 до 90 депутатів включно;*
- 10) від 1 мільйона до 2 мільйонів жителів – від 76 до 120 депутатів включно;*
- 11) понад 2 мільйони жителів – від 76 до 150 депутатів включно.*

Загальний склад (кількість депутатів) районної ради визначається із урахуванням кількості сіл (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися в територіальну громаду), селищ, міст районного значення, що входять до складу відповідного району, для забезпечення рівного представництва кожної територіальної громади у відповідні районній раді незалежно від чисельності такої територіальної громади.»

⁵⁷⁸ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 30.08.2010 № 2491-VI

В Україні є декілька міст з населенням менше ніж 5 тис. осіб, і за Законом там має бути застосована також пропорційна виборча система. Якщо взяти максимальну кількість депутатів у раді – 30, пропорційна складова – 15 депутатів. Тобто один мандат вимагає майже 7% голосів виборців – зрозуміло, що тут не може бути й мови про «справедливість» використання голосів виборців, що є перевагою й обґрунтуванням пропорційної виборчої системи. Пропорційна виборча система досить добре працює виключно на великих числах і не придатна для малих чисел.

Іншою є проблема районних рад. Візьмемо, наприклад, Волочиський район Хмельницької області, що має 54 тисячі населення і 43 ради – 1 місто районного значення, 2 селища, 40 сільрад. Максимальна кількість депутатів згідно з нормою Закону має становити 50, але для представлення всіх територіальних громад хоча б по одному депутату лише одномандатних округів у громадах має бути 43. Відтак склад ради має становити уже 86 депутатів.

Аналогічною проблемою для районних та обласних рад є статус депутатів, обраних за списками та по округах від територіальних громад. Адже перші фактично є представниками партій, а другі – територіальних громад, як і передбачено Конституцією (частиною 4 статті 140).

Стаття 22 Закону показує, що його автори забули про ратифіковану Україною Європейську хартію місцевого самоврядування і що органи місцевого самоврядування є автономними органами публічної влади та не входять до системи, яка очолюється Верховною Радою України. Натомість за цією статтею система виборчих комісій по всій Україні формується відповідно до розподілу політичних сил у Верховній Раді України:

«Територіальні виборчі комісії формуються у порядку та строки, визначені цією статтею, за поданнями місцевих організацій представлених у Верховній Раді України поточного скликання політичних партій. При цьому відповідні місцеві організації об'єднаних в одну депутатську фракцію у Верховній Раді України поточного скликання політичних партій або місцева організація тієї політичної партії, що сформувала свою депутатську фракцію у Верховній Раді України поточного скликання, можуть подати до складу відповідної територіальної виборчої комісії не більше трьох кандидатур.» Така норма надавала реальні юридичні переваги партіям, що сформували більшість у Верховній Раді України, і створювала перешкоди позапарламентським партійним

силам, тим самим провокуючи неприродний позаідеологічний процес партійного будівництва. Разом із тим, знову ж таки з огляду на тиск громадськості й зауваження незалежних експертів, статтю 22 Закону було викладено в новій редакції із усуненням вимоги формування комісії виключно з представників парламентських партій.⁵⁷⁹

На загал ухвалений парламентом Закон України № 2487-VI «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» навіть попри окремі зміни залишається невідповідним очікуванням, що склались в суспільстві у тому числі через політичні заяви політичних та державних діячів. Юридична техніка закону є досить складною, що разом із великою кількістю бюрократичних процедур реєстрації суб'єктів виборчого процесу та кандидатів дає підстави для появи різного роду неправильного його застосування, у тому числі з умислом – що і було повною мірою реалізовано правлячими політичними силами під час місцевих виборів 31.10.2010.⁵⁸⁰

Ініціативи Уряду Ю. Тимошенко щодо посилення впливу селищних та сільських рад через нарощування чисельності працівників та створення асоціації

Відображаючи в тексті угоди про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України восени 2007 року питання адміністративної реформи та реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування, сторони угоди напевно не розуміли належним чином, якими мають бути ці реформи і коли їх варто проводити.

Проте Прем'єр-міністр України Ю. Тимошенко майже відразу після вступу на посаду розпочала активні консультації з органами місцевого самоврядування.

Напевно аналіз її електоральної підтримки засвідчив, що найбільше її прихильників проживають у невеликих містах та селах, тож можливо

⁵⁷⁹ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 30.08.2010 № 2491-VI

⁵⁸⁰ Результати виборів засвідчили реальність побоювань, які виникли відразу після ухвалення Закону. Правляча Партія Регіонів майже по всій Україні змогла отримати перемогу якщо не через партійні списки, то через мажоритарні округи. Проте низька явка виборців, яка була зафіксована на виборах, створює загрозу нестабільності для органів місцевого самоврядування та міських голів у випадку загострення економічної ситуації

саме тому активність діяльності Уряду зосереджувалась саме на органах місцевого самоврядування у таких населених пунктах.

Достатньо зауважити, що у лютому 2008 року відбулась велика нарада Прем'єр-міністра з міськими головами малих міст, а в травні 2009 року відбулась масштабна нарада Прем'єра за участю понад 7 тис. сільських, селищних голів, яка мала результатом створення восени 2009 року Асоціації сільських та селищних рад.

За цей період Уряд ухвалив низку доручень для ЦОВВ щодо вирішення окремих питань місцевого самоврядування і прийняв низку своїх актів, а також вніс на розгляд Парламенту кілька законопроектів, які впливали з проведених нарад, хоча і не мали системного характеру і в принципі не могли поліпшити ситуацію в системі місцевого самоврядування.

Наведемо лише декілька актів Уряду, які мали на меті зблизити органи місцевого самоврядування та виконавчу владу:

1) Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування» від 02.04.2009 № 309;

2) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 08.04.2009 № 385-р;

3) Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради сільських і селищних голів при Кабінеті Міністрів України» від 23.05.2009 № 495;

4) Постанова Кабінету Міністрів України «Питання посилення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з підготовки та прийняття нормативно-правових актів» від 23.05.2009 № 531;

5) Постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження обмежень щодо проведення перевірок діяльності сільських та селищних рад, їх виконавчих органів і посадових осіб» від 03.06.2009 № 549;

6) Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію у м. Українка Проекту «Місто-модель місцевого самоврядування»» від 24.06.2009 № 634;

7) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування» від 29.07.2009 № 900-р;

8) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 23.09.2009 № 1134-р;

9) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування» від 02.12.2009 № 1456-р;

10) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про розміщення деяких асоціацій органів місцевого самоврядування України» від 29.12.2009 № 1646-р.

Лише 23 травня 2009 року було проведено виїзне засідання Уряду на нараді Прем'єр-міністра із сільськими та селищними головами, на якому було створено Раду сільських і селищних голів при Кабінеті Міністрів⁵⁸¹, впроваджено режим інформування органів місцевого самоврядування органами виконавчої влади при підготовці проєктів рішень, що стосуються місцевого самоврядування, розширено штати сільських, селищних рад та їх виконавчих органів, внесено зміни щодо виплати надбавок сільським селищним головам уже без додаткового рішення ради.

Іншою Постановою Уряду⁵⁸² тоді ж вносились важливі для місцевого самоврядування зміни в регламенти роботи виконавчих органів. За цими змінами місцеві державні адміністрації та ЦОВВ при підготовці проєкту власного акта, якщо він стосується розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці або інтересів окремої територіальної громади, зобов'язані такий проєкт надіслати відповідному органу місцевого самоврядування для розгляду і внесення пропозицій.

Незважаючи на певні політичні передвиборні причини такої активності Прем'єр-міністра щодо місцевого самоврядування, активність Уряду принесла користь органам місцевого самоврядування, хоча при цьому стримала процес початку реальних реформ, які потрібні місцевому самоврядуванню і які напрацьовувались Міністерством регіонального розвитку та будівництва паралельно з процесами «забез-

⁵⁸¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради сільських і селищних голів при Кабінеті Міністрів України» від 23.05.2009 № 495

⁵⁸² Постанова Кабінету Міністрів України «Питання посилення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з підготовки та прийняття нормативно-правових актів» від 23.05.2009 № 531

печення підтримки Прем'єра органами місцевого самоврядування», що здійснювались найближчим оточенням Прем'єра.

В цей же період робота Верховної Ради України була в основному заблокованою, тому законодавчі ініціативи Уряду у сфері місцевого самоврядування не мали успіху, хоча вони й не були суттєвими. Так, було відхилено законопроект⁵⁸³, який передбачав надання права приймати рішення щодо добровільного об'єднання громад місцевим радам, без обов'язкового референдуму, а також законопроект «Про внесення змін до статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо посвідчення сільського, селищного, міського голови» від 19.06.2009 № 4678; та проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо діяльності всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування» від 20.08.2009 №5056, яким передбачалось запровадити державну фінансову підтримку асоціаціям.

В цих голосуваннях головним була політична складова, ніхто не хотів, щоб ці законодавчі ініціативи Уряду сприяли додатковим голосам за Прем'єр-міністра Ю. Тимошенко на президентських виборах.

Закон про асоціації органів місцевого самоврядування та практика його реалізації за урядів Ю. Тимошенко та М. Азарова

14 травня 2008 року Президентом України В. Ющенком було внесено до Парламенту подання щодо внесення та визначення невідкладним проекту Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (надалі – Закон). Цим кроком було завершено довгий шлях цього законопроекту, який готувався Асоціацією міст України та громад, яка є найстарішою та найвпливовішою асоціацією органів місцевого самоврядування, що діяла згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Головною ідеєю ухвалення закону про асоціації органів місцевого самоврядування було надання асоціаціям права на ведення консультацій з органами виконавчої влади перед складанням проекту бюджету та щодо розгляду питань, які прямо стосуються місцевого самоврядування.

Автори законопроекту навіть пропонували, щоб такі консультації оформлялись відповідними протоколами і без таких консультацій ухвалення актів було б неможливим.

⁵⁸³ Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо повноважень)» від 29.05.2009 № 4570

Незважаючи на те, що Президент визначив законопроект невідкладним, його було розглянуто в першому читанні лише 23 грудня 2008 року, остаточно ж закон прийняли 16 квітня 2009 року.

Це голосування стало можливим лише тому, що усі потенційні кандидати на пост Президента України були зацікавлені у підтримці органів місцевого самоврядування і тепер уже не зважали на те, що законопроект вносив чинний Президент В. Ющенко.

В процесі підготовки до другого читання проект було суттєво змінено.

По-перше, асоціації органів місцевого самоврядування були вилучені із системи місцевого самоврядування (як це передбачалось у проекті).

По-друге, замість загальнодержавних та місцевих асоціацій з'явився всеукраїнський та місцевий статус асоціацій, що фактично позбавив права на законодавче визначення «загальнодержавними» двох асоціацій, як це пропонувалось проектом:

«Загальнодержавними асоціаціями, що діють в Україні, цим Законом визнаються:

Асоціація місцевих влад України, яка представляє органи місцевого самоврядування територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах;

Асоціація регіональних влад України, яка представляє органи місцевого самоврядування обласного та районного рівнів».

По-третє, закон зафіксував, що всеукраїнська асоціація бере участь у роботі «консультативно-дорадчого органу з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України», що не є предметом цього Закону.

По-четверте, із проекту вилучили статтю 14, якою асоціації надавалось право виконання доручень інших органів на договірній основі. Звичайно, це не має принципового значення для суті діяльності асоціацій, але позбавляє її можливості отримувати за виконання таких доручень кошти без втрати ознак неприбутковості.

По-п'яте, суттєво було змінено формат і правові наслідки консультацій органів виконавчої влади та комітетів Парламенту з асоціаціями; вони стали не такими категоричними, як того хотіли робтники.

По-шосте, зміни стосувались і використання майна асоціації тощо.

Попри такі зміни, Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»⁵⁸⁴ став суттєвим чинником зростання впливу органів місцевого самоврядування на суспільні процеси через механізми асоціацій та закріплення принципів консультування органів виконавчої влади із асоціаціями – принаймні, так передбачалося в 2009 році і така практика почала складатись в Уряді Ю. Тимошенко.

До ухвалення цього Закону діяльність асоціацій органів місцевого самоврядування регулювалась однією статтею Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка лише у загальний спосіб встановлювала право на створення асоціацій, але не давала асоціаціям жодних прав, які в Європі є властивими таким асоціаціям.

Фактично асоціації місцевого самоврядування виглядали такими собі звичайними «непідприємницькими товариствами», щодо співпраці з якими для органів виконавчої влади не існувало жодних зобов'язуючих приписів. Саме тому органи місцевого самоврядування, а в першу чергу їх асоціації, домагались законодавчого закріплення свого статусу як виразника волі органів місцевого самоврядування.

Найбільш важливими новаціями нового Закону стали:

1) Визначення всеукраїнського статусу асоціацій: *«Всеукраїнськими є асоціації, що об'єднують більше половини органів місцевого самоврядування відповідних територіальних рівнів»* (ч. 2 ст. 3 Закону). Така норма, з одного боку, унеможлиблює існування декількох асоціацій органів місцевого самоврядування одного рівня адміністративно-територіального устрою, але, з другого – може стати непереборною для створення чи існування асоціації через надмірну політизацію рад.

2) Об'єднання асоціацій. Законодавець статтею 6 фактично заборонив асоціаціям створювати об'єднання як юридичні особи: *«Асоціації можуть на добровільних засадах засновувати спілки (конгреси, союзи тощо) шляхом укладення між собою угод про співробітництво та взаємодопомогу»*. Фактично ця норма має стати запобіжником щодо створення єдиної структури, яка представляла б інтереси усіх асоціацій та потенційно могла б бути надто потужною. Як не парадоксально, у цьому випадку збіглися інтереси і чинних асоціацій, і Уряду, і більшості політичних сил, оскільки ніхто не є переконаним, що саме він зможе поставити таку організацію під свій контроль.

3) Припинення асоціації. Частиною 4 статті 13 Закону передбачено, що асоціація щорічно має подавати інформацію про кількість членів,

⁵⁸⁴ Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 № 1275-VI

і якщо кількість стає меншою від половини органів самоврядування адміністративно-територіальних одиниць – асоціація підлягає припиненню.

4) Повноваження асоціації. Поза сумнівами, найважливішим здобутком Закону стала стаття 14, де є досить важливі повноваження, які за умов їх реалізації можуть суттєво посилити місце і роль місцевого самоврядування в публічній владі. Так, асоціація за частиною 1 статті 14:

- *«розробляє та подає органам державної влади пропозиції щодо розвитку місцевого самоврядування які підлягають обов'язковому розгляду у порядку, встановленому цим Законом;*

- *готує пропозиції щодо структури та штату виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у місті, районних та обласних рад, а також умов оплати праці їх працівників;*

- *готує пропозиції щодо типових (примірних) статутів територіальних громад, положень про виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у місті рад, органи самоорганізації населення».*

Окрім того, асоціація:

- *«1) бере участь у роботі консультативно-дорадчого органу з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України;*

- *2) готує висновки до проектів законів України, інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку;*

- *3) готує та подає до Міністерства фінансів України пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України в частині, що стосується показників місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів;*

- *4) бере участь у розробленні проектів загальнодержавних програм щодо розвитку регіонів, проектів та програм місцевого і регіонального розвитку;*

- *5) представляє і захищає місцеві та регіональні інтереси органів місцевого самоврядування при прийнятті органами державної влади рішень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій;*

- *6) організовує або бере участь в організації та проведенні загальнонаціональних конкурсів на кращий проект чи програму місцевого і регіонального розвитку; ...*

- *8) готує пропозиції до Положення про атестацію посадових осіб місцевого самоврядування».*

5) Механізми консультацій асоціацій з органами виконавчої влади (статті 17–20 Закону) за умов їх дотримання мають стати належною основою для зменшення рівня конфліктності між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Так, за частиною 2 статті 17 Закону: *«Основними формами взаємодії асоціацій з органами державної влади є:*

1) участь у консультаціях:

а) всеукраїнських асоціацій з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади;

б) місцевих асоціацій та регіональних відділень всеукраїнських асоціацій з місцевими органами виконавчої влади;

2) надання висновків асоціацій до проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку:

а) всеукраїнськими асоціаціями Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади;

б) місцевими асоціаціями та регіональними відділеннями всеукраїнських асоціацій місцевим органам виконавчої влади».

Закон досить детально описує процедури проведення консультацій щодо різного роду проектів нормативно-правових актів і бюджету.

Варто відзначити, що Уряд Ю. Тимошенко досить широко намагався запровадити систему консультацій з асоціаціями місцевого самоврядування. Були внесені відповідні зміни до Регламенту Кабінету Міністрів України, до положень про Міністерство регіонального розвитку та будівництва і про Міністерство економіки. Керівники трьох всеукраїнських асоціацій запрошувались на засідання Кабінету Міністрів України і мали право гарантованого слова, що часом викликало певні емоції міністрів – коли після виступу представника однієї з асоціацій питання знімалось з розгляду.

Всі проекти нормативних актів, які хоч якось мірою стосувались питань місцевого самоврядування, в обов'язковому порядку мало бути надіслано асоціаціям і на них мало бути отримано відповіді чи погоджувальні підписи представників асоціацій на проекті акта. Аналогічної поведінки Уряд вимагав і від голів МДА.

З початку діяльності Уряду М. Азарова ситуація суттєво змінилась. При одному й тому ж Законі практика його реалізації стала іншою.⁵⁸⁵

⁵⁸⁵ Показовою зміною ставлення керівництва держави до асоціацій місцевого самоврядування стало святкування Дня місцевого самоврядування у 2010 році. Вперше на збори Асоціації міст не прийшли ані Президент, ні Прем'єр-міністр. Також від них не було і традиційного привітання

Думку асоціацій все більше ігноровано, участь представників асоціацій в засіданнях Уряду перестала бути правилом.

Узагальнюючи, можна зробити висновок, що ухвалений Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» став суттєвим кроком на шляху законодавчого зміцнення позицій органів місцевого самоврядування у їх відносинах з органами виконавчої влади, однак практика його застосування урядами Ю. Тимошенко і М. Азарова свідчить, що суб'єктивний фактор в Україні є надто важливим при застосуванні будь-якого Закону. Відсутність напрацьованих механізмів взаємоузгодження інтересів органів місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою, певна конкуренція між ними щодо наближення до Уряду послаблює всіх. Викликає побоювання те, що законодавець схоче спробувати створити із асоціацій місцевого самоврядування вертикально структуровану, політично гомогенну систему. Про ініціативи створення асоціацій місцевого самоврядування за чіткою територіальною ознакою (обласною) із подальшим наданням всеукраїнського статусу об'єднанню таких обласних асоціацій уже відверто говорять окремі впливові політики Донецького регіону.

Адміністративно-територіальна реформа

Необхідність реформи адміністративно-територіального устрою як умова реформування місцевого самоврядування

Протягом 2008–2009 років в Україні продовжувались, з одного боку, політичні дискусії щодо необхідності, способу та часу проведення реформи адміністративно-територіального устрою, а з другого – в структурі виконавчої влади розгорнулись широкомасштабні роботи з підготовки такої реформи.

На відміну від 2005 року, коли про реформу більшою мірою говорили, ніж її готували, в 2008–2009 рр. головним стало створення законодавчої та організаційної основи реформи.

Законодавче регулювання питань адміністративно-територіального устрою в Україні

Проблеми існуючого адміністративно-територіального устрою стали не сьогодні, вони є результатом бездіяльності сучасної політичної еліти держави, яка не спромоглася зробити необхідне: привести адміністративно-територіальний устрій та систему органів виконавчої

влади і органів місцевого самоврядування у відповідність із глобальними змінами, що сталися в Україні з 1990 року.

Адже, незважаючи на те, що в першу половину 90-х років минулого століття в Україні: було сформовано багатокладну економіку, засновану на приватній власності на засоби виробництва; відбувся перехід до реальної багатопартійності та політичного плюралізму; реалізовано відмову від вертикалі рад як системи органів державної влади – у нас, на відміну від близьких та далеких сусідів, не було приведено у відповідність із нинішніми реаліями систему адміністративно-територіального устрою та систему органів публічної влади на регіональному і місцевому рівнях.

З моменту ухвалення нової Конституції України у 1996 році пройшло уже понад 12 років, в Україні і досі не ухвалено базового закону про адміністративно-територіальний устрій, а поточні питання адміністративно-територіального устрою продовжують вирішуватись відповідно до Указу Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 року.

Сьогодні значна частина правових норм затвердженого цим Указом «Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР»⁵⁸⁶ не відповідає чи прямо суперечить Конституції України.

Норма Положення	Відповідність Конституції
<i>Адміністративно-територіальними одиницями Української РСР є: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село і селище</i>	В Конституції не визначено АТО, але у конституційній системі АТУ не передбачено сільрад та селищ міського типу, натомість у Положенні відсутні АРК, міста Київ та Севастополь.
<i>Утворення і ліквідація областей проводяться Верховною Радою Української РСР, а в період між її сесіями – Президією Верховної Ради Української РСР</i> <i>Районний поділ областей при їх утворенні встановлюється Президією Верховної Ради Української РСР</i>	До компетенції Верховної Ради України не належить утворення та ліквідація областей

⁵⁸⁶ Указ Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12.03.1981 № 1654-Х

<p><i>Встановлення і зміна меж, встановлення і перенесення адміністративних центрів областей проводяться Президією Верховної Ради Української РСР за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних Рад народних депутатів.</i></p>	<p>Встановлення та перенесення центрів областей не належить до компетенції Верховної Ради України, обласні ради не мають виконкомів, які мали б вносити подання. Суб'єкти законодавчої ініціативи визначені Конституцією України, і серед них не передбачено виконкомів, обласних чи інших рад тощо</p>
<p><i>Утворення і ліквідація сільрад, встановлення і перенесення їх адміністративних центрів, встановлення і зміна меж сільрад проводяться виконавчим комітетом обласної ради народних депутатів за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) рад народних депутатів</i></p>	<p>Повна суперечність Конституції. Не належить до повноважень облвиконкомів (яких і немає), так само і до повноважень облради</p>

Як видно лише із деяких найбільш важливих норм, що містяться у заданому Положенні, застосування його в нинішніх конституційних умовах є проблематичним, хоча реальна практика свідчить, що Верховна Рада України, незважаючи на відверту неконституційність цього Указу, успішно застосовує його в особливих випадках.

Основні проблеми, що вимагають термінового реформування адміністративно-територіального устрою в Україні:

1) Урбанізація України та депопуляція сільського населення

Досвід передових країн Європи та Північної Америки свідчить, що лише 4% населення зайнято в сільському господарстві, але при тому близько 20% населення проживає у сільській місцевості. З цього можна припустити, що значна частина тих, хто проживає у сільській місцевості, працює у містах. В Україні 32% населення проживає в сільській місцевості, щороку кількість сільського населення зменшується на 1%. Рівень безробіття на селі значно вищий від безробіття у містах. Розміщення виробничих потужностей у більшості сіл є неможливим, тому їх мешканці приречені на міграцію до міст, що створює психологічні проблеми як для людей із сіл, так і для населення міст, навантаження на інфраструктуру яких різко зростає.

2) Деградація сільських територій

З огляду на відсутність роботи на селі люди виїжджають до міст або ж працюють у містах та проживають у селах, розташованих у зоні тяжіння міста. Села в радіусі понад 15 км від місць роботи мешканців безлюдніють, занепадає мережа соціальних установ. Зменшення кількості дітей у селах веде до занепаду шкіл, і сільська освіта перестає бути конкурентоздатною. Діти, що закінчили малокомплектні сільські школи, не мають перспектив працевлаштування в умовах нової економіки.

3) Відсутність умов для розвитку бізнесу

Сьогодні майже усі українські міста не мають можливості розвивати нове виробництво, оскільки не можуть надати під виробництво земельну ділянку необхідного розміру. При потребі для середнього виробництва земельної ділянки у 15–20 га жодне місто не має такої ділянки у межах міста. Натомість вільні ділянки ще можна віднайти із земель запасу у сільських радах. Але сільради є досить малочисельними, і тому для виробництва там не вистачає необхідної кількості працівників. Єдиний вихід полягає у розміщенні нового виробництва на землях сільрад, що розташовані поруч із містами. Але у цьому випадку відразу виникає конфлікт інтересів міськради, сільради, райради. Такі конфлікти в останні роки стали традиційними для України, а потенційні багатомільярдні іноземні інвестиції так і не було залучено. Особливо показовим прикладом стала спроба побудувати надсучасний металургійний завод біля міста Біла Церква на землях Шкарівської сільради, що досі не завершилась успіхом через протистояння між депутатами та органами місцевого самоврядування міста й села.

Для сільськогосподарського бізнесу, особливо рільничого, необхідні великі земельні масиви. На сьогодні великі компанії обробляють десятки тисяч гектарів земель, що можуть розміщуватись у межах декількох сільрад більш ніж одного району. Чим більше адміністративних меж та органів влади, із якими доводиться узгоджувати свою діяльність, – тим більші ризики для такого бізнесу.

4. Відсутність можливостей вирішення проблем водозабезпечення, каналізації та утилізації сміття у містах

Оскільки міста затиснуто межами забудови, у них майже відсутні можливості для проведення водогонів, відведення каналізаційних стоків та розміщення полігонів з утилізації сміття на власній території. Сільські ради навколо міст відмовляють містам у використанні їх

територій під міські потреби, у той же час маючи проблеми із власною інфраструктурою та забезпеченням сільського населення якісним рівнем публічних послуг.

Єдиний вихід у цих ситуаціях полягає у поширенні юрисдикції міст на навколишні території таким чином, щоб від цього отримали необхідні вигоди і сільські мешканці.

5. Неможливість розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування через неспроможність значної їх кількості виконувати власні повноваження

Проблему так званого дублювання повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що породжує конфлікти компетенції, може бути вирішено лише за умови, що усі органи місцевого самоврядування одного рівня адміністративно-територіального устрою можуть виконувати усі завдання, віднесені законом до їх компетенції. В Україні ж значна частина органів місцевого самоврядування, особливо в сільській місцевості, не здатні виконувати власні повноваження через свою фінансову, кадрову і організаційну неспроможність. Відтак ці повноваження мають надаватись людям іншим органом – органом виконавчої влади, а саме районною державною адміністрацією. Це призводить до того, що в межах району одна частина громад, передусім районний центр чи місто обласного значення, надає своїм мешканцям весь комплекс послуг в межах компетенції місцевого самоврядування. Натомість органи місцевого самоврядування більшості сільських громад цього здійснити не можуть, і їх мешканці отримують послуги через районні державні адміністрації і установи, створені ними. Те ж саме стосується принципів формування бюджетів територіальних громад міст обласного значення та решти міст, селищ та сіл. Міста обласного значення мають змогу формувати свої бюджети через прямі зносини з державним бюджетом, решта ж громад такої змоги не мають, і їх бюджети є менш стабільними та прогнозованими.

Інші проблеми адміністративно-територіального устрою України, що потребують невідкладного вирішення уже сьогодні.

1. Надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня

Для того, щоб належним чином зрозуміти проблему українських сільських органів місцевого самоврядування, необхідно також оцінити залюдненість українських сіл та створених на їх основі сільрад. Що

стосується сільрад, то, незважаючи на об'єднання в одну сільраду кількох сіл, ми маємо не дуже добру картину. Так, в Україні наявні чотири сільради, де чисельність населення менше 100 осіб. Наприклад, у Посіцькій сільській раді Тисменецького району проживає 73 особи (станом на 2003 рік), з яких 15 депутатів, один сільський голова і ще троє працівники сільради. Загалом же, з-понад 27 тис. сіл України кількість сіл із чисельністю населення до 100 осіб становить 24%.

Величезні диспропорції у чисельності населення між територіальними громадами взагалі та сільрадами зокрема, при однаковому правовому регулюванні і майже однакових (юридично) повноваженнях призводять до того, що неможливо порівняти ані належність виконання повноважень органами місцевого самоврядування громад, ні рівень надання послуг населенню, ні ефективність використання бюджетних ресурсів.

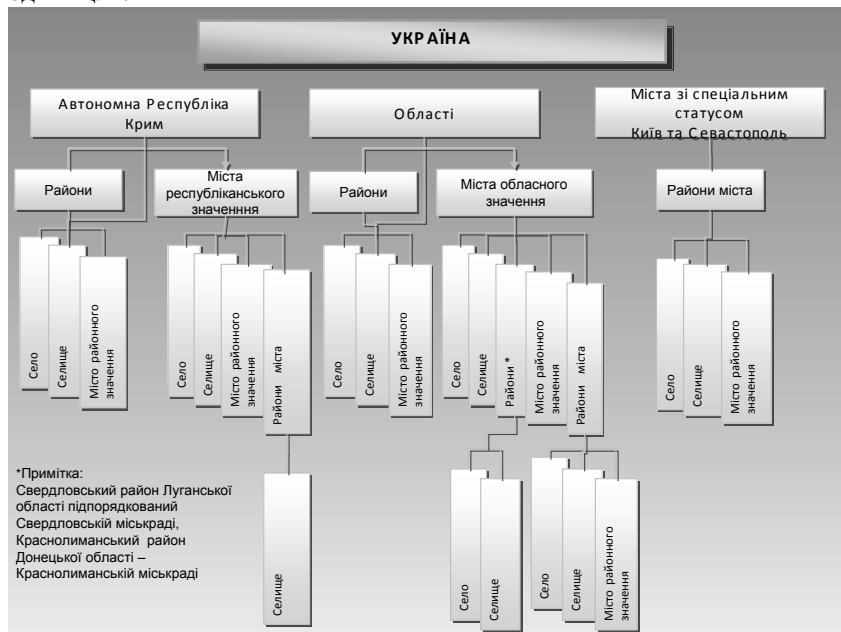
Показники	Кобченська сільська рада Рожищенський район	Маяківська сільська рада (Луцький район)	Різниця, кількість разів
Чисельність населення	273 особи	5 800 осіб	21
Штатна чисельність апарату ради	5 одиниць	12 одиниць	2,4
Навантаження на одну посадову особу	55 жителів	483 жителі	8,8
Видатки на утримання	78,9 тис. грн	397,6 тис. грн	5
Посадовий оклад голови	1 070 грн	1150 грн	1,1
Повноваження	- однакові відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»		

Таблиця. Диспропорції у населенні сільрад Волинської області та їх наслідки

У таблиці наведено інформацію про різницю у бюджетному забезпеченні одного мешканця сільради та завантаженості працівника сільради для сільрад із різною чисельністю населення в межах однієї області (в даній таблиці – Волинської). Неефективність використання бюджетних ресурсів сільрадою із невеликою чисельністю населення є очевидною.

2. Багатоланковість та неієрархічність системи адміністративно-територіального устрою

Відсутність стрункої ієрархії адміністративно-територіальних одиниць веде до неможливості чіткого розмежування повноважень та бюджетів між органами місцевого самоврядування, що діють у цих одиницях.



Мал. 1. Система адміністративно-територіального устрою України

Як видно із наведеної схеми (мал. 1), адміністративно-територіальна одиниця одного рівня за назвою – село, селище, місто – може входити до іншої адміністративно-територіальної одиниці такого ж рівня. Так, наприклад, район, що у більшості випадків є адміністративно-територіальною одиницею вищого рівня адміністративно-територіального устрою, ніж місто, може входити до складу міста, а самі міста можуть мати цілком різний статус.

Все це ускладнює як систему управління адміністративно-територіальними одиницями, так і бюджетну систему держави.

3. «Вкладеність» адміністративно-територіальних одиниць («матрьошка»)



Мал. 2. Приклад «вкладення» одних АТО в інші АТО

Класичними вимогами до системи АТО є їх ієрархія за рівнями АТУ та безперервність юрисдикції. В Україні ж, на жаль, має місце багато прикладів, коли така ієрархія не дотримується. Хрестоматійними прикладами тут є міста Севастополь та Ялта, які складаються кожне із 31 поселення. Причому в межах міст наявні значні масиви сільськогосподарських земель, заповідники, дачні поселення. Наявність у складі міста інших міст чи селищ, які мають свої органи місцевого самоврядування з такою ж компетенцією, що й міські органи, значно ускладнює питання розпорядження землею, встановлення системи місцевих податків, визначення оптимальної мережі бюджетних установ та формування бюджетів «великого» міста і міст чи селищ, що входять до його складу.

Розв'язати проблему конкуренції компетенцій між органами місцевого самоврядування у «складених АТО» без позбавлення «вкладень» статусу АТО неможливо.

4) Статус адміністративно-територіальної одиниці

Крім невизначеності ієрархії адміністративно-територіальних одиниць, в Україні адміністративно-територіальні одиниці, які за логікою належать до базових (хоча законом це не визначено), називаються по-різному і до того ж відрізняються в межах однієї назви ще й статусом.

В першу чергу це стосується міст, які за статусом поділяються на: міста районного значення, міста республіканського АРК значення, міста обласного значення, додатково є два міста зі «спеціальним» статусом – Київ та Севастополь. Відповідно до Указу Президії Верховної Ради УРСР від 1981 року, місто обласного значення повинне мати не менше, ніж 50 тисяч мешканців. Проте насправді значна кількість міст не відповідає цьому параметру та отримала міський статус завдяки лобізму.

Статус міста впливає на взаємовідносини між міським бюджетом та державним. Чим менше за чисельністю населення місто отримує такий статус, тим більше бюджетних надходжень на одного мешканця воно отримає, хоча з точки зору реальних можливостей надання послуг своїм мешканцям порівняно з містом обласного значення у 100 чи більше тисяч населення такі надходження все одно є недостатніми.

Назва міста обласного значення	Чисельність населення (осіб)	Область, регіон
м. Судак	14 943	АРК
м. Жданівка	12 723	Донецька
м. Чоп	8776	Закарпатська
м. Яремче	7929	Івано-Франківська
м. Ржищів	8436	Київська
м. Моршин	6225	Львівська
м. Очаків	15 047	Миколаївська
м. Теплодар	9808	Одеська
м. Новодністровськ	10 344	Чернівецька

Таблиця. Чисельність населення деяких міст обласного значення

При цьому бюджетна забезпеченість одного жителя міста обласного значення в межах однієї області може різнитись у декілька разів:

м. Івано-Франківськ – 887 грн;

м. Болехів – 1926 грн;

м. Яремче – 3302 грн.

Диспропорція у населенні між містами з однаковим статусом призводить до неефективного використання бюджетних коштів та стимулює процеси лобізму щодо отримання іншими населеними пунктами статусу міста, а містами – вищого (особливого) статусу в рамках міст.

Проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою, перебіг узгодження та суть нової ідеології

Підготовка Концепції реформи адміністративно-територіального устрою здійснювалась Міністерством регіонального розвитку та будівництва України⁵⁸⁷. Формальним розробником стала робоча група⁵⁸⁸, до складу якої увійшли представники Секретаріату Кабінету Міністрів України, Мінфіну, Мінекономіки, Мін'юсту, Міносвіти, МВС, МНС, Мінпраці, ДПА, Головержслужби, Держкомстату, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, Асоціації міст України та громад, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, а також інші досвідчені фахівці та науковці.

Робочою групою було вивчено усі напрацювання, здійснені у цій сфері при першій спробі підготовки реформи у 2005 році, вивчено досвід іноземних держав, що проводили реформу, в першу чергу Польщі, Данії, Росії.

Проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою протягом 2008–2009 рр. двічі проходив погодження серед ЦОВВ, МДА, асоціацій місцевого самоврядування і вносився на розгляд урядовому комітету.

Враховуючи неготовність тодішнього Уряду розглядати цю Концепцію, частину її положень було включено до Концепції реформи місцевого самоврядування, а перелік законопроектів, які мали бути розробленими для проведення реформи, у тому числі проект Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», було включено до плану заходів з реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування.

Зважаючи на те, що проект Концепції не було розглянуто, а новий склад Міністерства регіонального розвитку та будівництва України з березня 2010 року розпочав свою роботу з відходу від раніше напрацьованих документів, видається доцільним коротко розглянути головні ідеї і зміст цієї Концепції.

Мета Концепції реформи АТУ

Розробник визначив мету ухвалення Концепції таким чином: *«Метою реформи адміністративно-територіального устрою є визначення*

⁵⁸⁷ Пункт 1 доручення Прем'єр-міністра України Ю. Тимошенко від 11.01.2008 № 1222/0/1-0; пункт 15 Плану заходів на 2008 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 № 745-р

⁵⁸⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування» від 14.05.08 № 714-р

раціональної просторової основи для організації публічної влади, забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг населенню, ефективного використання ресурсного потенціалу, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики та реалізації державної регіональної політики».

Фактично у цьому проєкті, так само, як і в інших проєктах концептуальних документів Міністерства, що розроблялись в період 2008–2009 рр., мета розкривалась через інтереси людини, населення територіальних громад. Тому і в проєкті Концепції реформи АТУ все обертається навколо людини та послуг, що їй мають надавати органи публічної влади.

На думку розробників, реформа АТУ має змогу вирішити низку важливих проблем, від розв'язання яких залежить поступальний розвиток не тільки окремих адміністративно-територіальних одиниць, а й держави в цілому, оскільки внаслідок проведення реформи:

1) Забезпечується збалансованість політики щодо місцевих бюджетів. До них застосовується єдина методологія розрахунку трансфертів. При цьому розрахунки здійснюються відповідно до вимог забезпечення стандартів надання соціальних послуг на базі модельних АТО, які обрані відповідно до методології математичного моделювання. Будь-які зміни в законодавстві належним чином відпрацьовуються на базі модельних АТО, що підвищує довіру до них. Психологічно такий підхід сприймається дуже схвально і відповідає принципу формування бюджету знизу.

2) Покращуються умови для регіонального розвитку. Юрисдикція громади розповсюджується на достатньо велику територію (в середньому 420 кв. кілометрів), що дає змогу місцевій владі приймати зважені рішення щодо вирішення питань із залучення інвестицій в економіку. Оскільки усувається ряд адміністративних кордонів, полегшується вирішення питань щодо виділення землі для розміщення виробничих зон.

3) Зменшуються корупційні фактори в управлінні землею. З нинішніх чотирьох суб'єктів прийняття рішення щодо виділення землі (місто, село, район, область) залишаються лише громада та область, повноваження яких в управлінні землею буде чітко визначено.

4) Покращуються умови для комплексного планування розвитку території. Зникають проблеми узгодження генеральних планів на межі поселень. Головну роль у плануванні починає відігравати план розвитку громади.

5) Має відбутись припинення деградації сільської місцевості. Впровадження інституту старост та наближення центрів прийняття рішень щодо основних питань соціального життя надасть перспективу для розвитку сільської місцевості.

6) Спрощується порядок вирішення соціальних та інфраструктурних проблем. Зникнення низки адміністративних кордонів дозволяє вирішувати в межах громади проблеми вивозу та утилізації сміття, транспорту, організації медичної допомоги, підвезення дітей до школи. Зникає різка відмінність між містом та селом в соціокультурному плані.

7) Забезпечується збалансований розвиток території. Оскільки за площею громади є співмірними, з'являються перспективи для конкуренції між ними, принаймні, в межах своїх «груп» (сільські громади, містечкові, селищні, міські). При цьому забезпечується можливість порівняння оцінки успішності докладених зусиль.

8) Поліпшується керованість територією. Забезпечується оптимальне співвідношення об'єктів керування та контролю. При цьому район стає найкращим рівнем для проведення державної політики через територіальні органи виконавчої влади – адже райони є досить великими для концентрації ресурсів, однак не є досить крупними для зрощення державних органів з місцевою бізнес-елітою та втрати контролю за місцевими органами публічної влади (самоврядування). Забезпечується універсальність управління, що дає змогу ефективно здійснювати політику ротації голів МДА.

9) Покращується управління земельними ресурсами та посилюється відповідальність органів публічної влади. На території громади практично створюється замкнений цикл життя людини – промислова, житлова, торговельно-розважальна зони, а також землі аграрного виробництва та рекреаційні зони.

10) З'являються перспективи проведення ряду інших потрібних реформ. Прискорюються інвентаризація землі, розроблення генпланів та планів використання земель. З'являються перспективи для проведення податкової реформи, судоустрою, введення обов'язкової державної страхової медицини.

11) Відбувається наближення системи адміністративно-територіального устрою до рекомендацій ЄС. Адміністративні одиниці другого та третього рівнів (райони та області) повністю відповідають вимогам системи статистичних одиниць NUTS3 та NUTS2, що дає можливість претендувати на отримання коштів зі структурних фондів ЄС.

Головні новели Концепції

Проект Концепції став досить технологічним і детальним щодо визначення системи адміністративно-територіального устрою, означення адміністративно-територіальних одиниць та розподілу повноважень між органами публічної влади, які діятимуть в цих АТО.

Від найнижчого рівня до найвищого система АТУ відповідно до Концепції виглядає у такий спосіб: громада – район – регіон.

Громадою (базовий рівень) є АТО, до якої входять одне або декілька поселень і яка є територіальною основою організації діяльності органів місцевого самоврядування з надання населенню основних соціальних послуг.

Громада формується, як правило, шляхом об'єднання поселень разом з прилеглими до них територіями навколо поселення (місто, селище) – центру економічної активності, де розміщені основні місця працевлаштування мешканців навколишніх поселень та наявні кращі, ніж у найближчих поселеннях, елементи бюджетної та інженерної інфраструктури та транспортної доступності.

Район є адміністративно-територіальною одиницею субрегіонального рівня і є проміжним між базовим і регіональним рівнями. Район складається з громад. Райони, як правило, повинні відповідати рекомендаціям ЄС щодо NUTS-3.

Регіон є адміністративно-територіальною одиницею регіонального рівня. Під поняттям *регіон* розуміють: Автономну Республіку Крим, області. Регіон складається з районів.

Що ж до Києва та Севастополя – то вони визначені у Концепції як міста-регіони, які реалізують як повноваження громади, так і регіону.

Цікавими новелами проекту також стали положення про запровадження посад старост у поселеннях, що не є центрами громад, а також принципи утворення міських районів.

Етапи реформи за проектом Концепції

Концепція реформи АТУ визначила не тільки зміст реформ і перелік необхідних нормативно-правових актів для її проведення, а й встановила етапи реформи.

Перший етап – підготовчий (орієнтовний термін – 2008–2009 рр.):

- розроблення та схвалення концепції;
- розрахунок видатків, необхідних для проведення реформування кадрових переміщень;

- розроблення проектів нормативно-правових актів, що необхідні для проведення реформи;
- утворення урядового органу зі здійснення реформи;
- створення територіальних підрозділів з проведення реформи;
- моделювання результатів формування адміністративно-територіальних одиниць у всіх регіонах;
- кадрова підготовка службовців органів місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади.

Другий етап – формування соціально-політичної бази реформи (орієнтовний термін – 2009–2010 роки):

- просвітницька, інформаційна кампанія;
- укладення політичної угоди між основними парламентськими фракціями, Президентом та Урядом про здійснення реформи;
- запровадження системи фінансових та інших стимулів для формування громад на добровільній основі відповідно до умов, визначених Концепцією;
- формування громад на добровільній основі відповідно до умов, визначених Концепцією на основі чинного законодавства;
- розроблення соціальних стандартів критеріїв оцінки надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування;

Третій етап – формування громад, упорядкування районного поділу (орієнтовний термін – 2010 рік):

- завершення формування громад відповідно до законів;
- проведення виборів до рад новостворених громад в 2010 році з повноваженнями, визначеними за органами місцевого самоврядування згідно із законом;
- перехід новостворених громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом України;
- формування нових районів відповідно до встановлених критеріїв;
- реорганізація районних державних адміністрацій.

Четвертий етап – розширення повноважень органів місцевого самоврядування районів та регіонів (2011–2014 рр.):

- ухвалення змін до Конституції України;
- обрання районних рад та формування їх виконавчих органів;
- упорядкування у разі необхідності меж областей;

- реорганізація обласних державних адміністрацій;
- обрання обласних рад та формування їх виконавчих органів.

Фактично більшість проектних робіт, які було визначено проектом Концепції, були достатньо пропрацьованими Мінрегіонбудом і могли бути внесені до розгляду, про що можна було пересвідчитись на сайті Мінрегіонбуду, де розміщувались ці проекти (www.miregionbud.gov.ua).

Отже, протягом 2008–2009 рр. Урядом Ю. Тимошенко було проведено досить великий обсяг роботи з підготовки реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, яка так і не була переведена у площину реалізації, що можна пояснити двома головними причинами: неготовністю найближчих соратників Прем'єр-міністра розпочинати реформи перед президентськими виборами та відсутністю політичної домовленості щодо необхідності проведення реформ між Урядом, Президентом та більшістю у Верховній Раді України.

Незважаючи на те, що реформу не було переведено у практичну площину, виконана робота дає змогу розпочати реформу досить швидко і не «з порожнього аркуша»; в регіонах сформовано групи людей, які готові до проведення реформи ідеологічно, фахово та організаційно; відбулось звикання людей до незворотності проведення реформи, що також створює додаткові можливості для її успішної реалізації.

Методичні рекомендації від Мінрегіонбуду щодо утворення громад

Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, працюючи над підготовкою Концепції реформи адміністративно-територіального устрою, відразу розпочало роботу і над реальними кроками із апробації розробок на практиці.

Так, 23 вересня 2008 року Рішенням колегії Міністерства⁵⁸⁹ було затверджено відповідні Методичні рекомендації, які відразу було надіслано у регіони для первинного моделювання громад. Паралельно працівники Міністерства на основі даних рекомендацій також розпочали моделювання областей, виходячи із критеріїв, закладених у рекомендаціях. Головною ідеєю рекомендацій було визначення потенційних центрів громад відповідно до таких принципів:

⁵⁸⁹ Рішення Колегії Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, «Про «Методичні рекомендації щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах» від 23.09.2008 № 93

- центром громади має бути домінуюче поселення – центр економічної активності певної території доступності;

- у громаді може бути лише один реально домінуючий центр.

Виходячи із таких принципів, Методичні рекомендації встановлювали, що центрами громад визначаються:

- *«існуючі міста обласного значення, міста районного значення та селища – районні центри;*

- *міста районного значення та селища – колишні районні центри, які знаходяться на відстані понад 10 км від більших міст».*

Інші поселення – селища і великі села – можуть визначатись центрами громад у випадку, якщо вони показують стійку тенденцію до економічного зростання і розташовані на відстані понад 10 км від вибраних раніше центрів або за межами їх зон впливу.

Методичні рекомендації встановили певні критерії для визначення зон впливу центрів нових громад – для того, щоб визначити межі нових громад: *«для міст районного значення, селищ – 10 км, для міст обласного значення чисельністю жителів менше 50 тис. чол. – 15 км, для міст чисельністю жителів понад 50 тис. чол. – 20 км., для міст – обласних центрів – 30 км.»*

З цього правила передбачено певні винятки: *«Якщо між географічно близькими поселеннями відсутнє надійне транспортне сполучення (немає дороги, мосту, інших інженерних споруд чи їх спорудження недоцільне), такі поселення відносяться до зон впливу різних громад. Це обмеження також стосується сусідніх поселень, розділених природними перепонами, – ріками, ярами, горами, крупними лісовими масивами»* *«Якщо група поселень знаходяться далі зони впливу центрів економічної активності або комунікації з ними є ускладненими (погана дорога, гори, ріки), з таких поселень формується окрема громада. При визначенні центрів громад на території, де центр економічної активності відсутній, перевага надається колишнім районним центрам, іншим поселенням, які жителями навколишніх поселень традиційно визнаються місцевими центрами громадського, культурного, релігійного життя, центрами торгівлі тощо».*

Методичні рекомендації також визначають вимоги щодо встановлення меж громади для різних випадків, у тому числі при утворенні громад біля меж районів чи областей, а також визначають перелік документів, необхідних для подальшого юридичного оформлення утворення громади, зокрема, картографічні матеріали та паспорт громади – досить детальну інформацію про громаду та її потенційні можливості.

Відповідно до цих рекомендацій робочі групи з питань моделювання адміністративно-територіального устрою, які були утворені в областях, провели величезну роботу – тож практично усі області України станом на 01.01.2010 мали готові розроблені карти нових громад і папорти на такі нові громади.

Єдиним винятком тут стала Автономна Республіка Крим, яка фактично відмовилась здійснювати моделювання за розробленою методикою, пропонуючи свої варіанти, які не відповідали ані Концепції реформи адміністративно-територіального устрою, ні науковим розробкам у сфері управління територіями.

Достатність та пропрацьованість визначених у Методичних рекомендаціях критеріїв було підтверджено результатами моделювання, яке було здійснено різними людьми в регіонах та в Міністерстві. Співпадіння центрів та меж громад у більшості випадків сягало близько 90%.

Незважаючи на неухвалення Концепції реформи адміністративно-територіального устрою та відкладення реформи на невизначений термін, проведена робота з підготовки концептуальних та практичних документів, необхідних для реформи, разом із здійсненим моделюванням громад дає підстави стверджувати, що провести реформу цілком реально, адже рівень прорахованості реформи та рівень підготовки документів достатній для практичного застосування.

Проект Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України»

29 квітня 2009 року⁵⁹⁰ на засіданні Науково-технічної ради Міністерства регіонального розвитку та будівництва України було схвалено (протокол №46) проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України». Фактично це був проміжний фініш першого етапу робіт з підготовки законопроекту, які фактично велись в дивних умовах політичної невизначеності. Урядова програма та угода про коаліцію, а також доручення Прем'єр-міністра передбачали підготовку та проведення реформи адміністративно-територіального устрою, але підготовлений Мінрегіонбудом проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою не розглядався Урядом і не було урядового рішення щодо підтримки чи відхилення розробленої концепції.

⁵⁹⁰ Режим доступу: URL: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=2060>

Відтак Міністерство регіонального розвитку та будівництва України продовжило роботу з підготовки реформ, зокрема, підготувало проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій»⁵⁹¹ відповідно до раніше розробленої, але не затвердженої концепції.

Юридичною підставою для розробки законопроекту стали: доручення⁵⁹² Прем'єр-міністра України Ю. Тимошенко та пункти 1 і 4 Плану заходів щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року.⁵⁹³ Законопроект складається з 4-х розділів та 20 статей. Головними правовими новелами, що віднайшли своє відображення в законопроекті, стали, по-перше, розведення понять поселень (як об'єктів містобудування) та адміністративно-територіальних одиниць (як об'єктів адміністративно-територіального устрою). Так, на сьогодні в українському законодавстві ці поняття сплутані, тож село чи місто у нас одночасно є об'єктом містобудування і об'єктом АТУ; по-друге, визначено ознаки АТО та критерії для її створення; по-третє, визначено ієрархію АТО; по-четверте, встановлено принцип безперервності території АТО; по-п'яте, застосовано поняття територіальної одиниці для поселень, що входять до складу адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Законопроект за своїм змістом повністю відповідає Концепції реформи адміністративно-територіального устрою, про яку йшла мова вище.

Проект є досить функціональним документом, оскільки містить низку процедурних норм, які дають можливість вирішити питання утворення, реорганізації та ліквідації адміністративно-територіальної одиниці, зміни її меж чи адміністративного центру.

Проектом також передбачено правові норми, що дають змогу упорядкувати питання найменування та перейменування поселень, адміністративно-територіальних одиниць і, що дуже важливо, – запровадити державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць та поселень.

Сьогодні в Україні такий офіційний реєстр відсутній, що створює серйозні проблеми з реєстрацією та реалізацією права особи на нерухоме майно, спричиняє проблеми зі списками виборців тощо.

⁵⁹¹ Режим доступу: URL: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=2066>

⁵⁹² Доручення Прем'єр-міністра України Ю. Тимошенко від 11.01.2008 №1222/0/1-08

⁵⁹³ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2009 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 03.09.2008 №1163-р

Розділ 4 «Перехідні та прикінцеві положення» містить положення, що фактично регулюють терміни проведення реформи АТУ та дають низку доручень Кабінету Міністрів.

Реалізація положень вказаного законопроекту у випадку його ухвалення й проведення на його основі реформи АТУ дозволить упорядкувати систему АТУ і суттєво скоротити кількість адміністративно-територіальних одиниць. Так, в результаті реформи загальна кількість новоутворених громад становитиме близько 1500 (попереднє моделювання показало 1408 громад), а районів – близько 150 (попереднє моделювання показує 130 районів).

Фактично цей законопроект пройшов декілька етапів попереднього розгляду та погодження в ЦОВВ і обласних державних адміністраціях, розсилався в обласні ради та асоціації органів місцевого самоврядування, які мали змогу подати свої пропозиції.

Протягом 2008–2009 рр. було проведено низку «кущових» навчально-методичних семінарів для обласних робочих груп з питань реформи АТУ за участі голів ОДА, голів обласних рад, голів РДА, районних рад, міських голів відповідних груп областей.

Отже, проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», підготовлений та попередньо схвалений Мінрегіонбудом в 2009 році, який отримав схвальну оцінку міжнародних експертів, – є цілком придатним для ухвалення і може стати основою проведення реформи АТУ та місцевого самоврядування в Україні.

На відміну від спроб ініціювання реформи в 2005 році, протягом 2008–2009 рр. робота мала більш системний характер і, незважаючи на свою незавершеність (відсутність політичного рішення про початок реформ), дає змогу використати напрацьовані законопроекти та підготовлені кадри для проведення реформи у найближчі роки.

Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» в редакції Мінрегіонбуду від 18 листопада 2010 року

Після формування нового складу Уряду і нового складу Міністерства регіонального розвитку та будівництва у березні 2010 року в Мінрегіонбуді було піддано ревізії всі раніше розроблені законопроекти, які не були ухваленими. Таким чином, на початок осені 2010 року із сайту Міністерства зникли законопроекти, розроблені за каденції попереднього Міністра, натомість з'явилися нові.

Варто сказати, що нові законопроекти фактично повністю відкинули всі попередні напрацювання та ідеї. Особливо яскраво це видно на прикладі нової редакції законопроекту «Про адміністративно-територіальний устрій України».

Як уже зазначалось вище, адміністративно-територіальний устрій України, що фактично залишився у спадок від СРСР, є гальмом реформ місцевого самоврядування, саме тому новий закон має вирішити принаймні такі першочергові проблеми:

- встановити просту триланкову систему АТУ, яка в основному відповідає б вимогам NUTS;
- закріпити уніфіковані вимоги до АТО кожного рівня;
- визначити процедури утворення та припинення АТО, а також порядок встановлення та зміни їх меж, визначення та зміни їх адміністративних центрів тощо;
- запровадити систему та порядок державної реєстрації АТО.

Впровадження нового АТУ України на основі закону про адміністративно-територіальний устрій дасть змогу провести системну реформу місцевого самоврядування в Україні, забезпечити стабільний розвиток територій та зупинити депопуляцію сільських територій.

Що ж натомість пропонується у новому законопроекті? У проекті предметом правового регулювання задекларовано визначення системи адміністративно-територіального устрою України, встановлення порядку вирішення питань у сфері АТУ та визначення повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування при вирішенні цих питань, що в цілому відповідає меті ухвалення Закону.

Проте насправді ситуація зовсім інша: законопроект не визначає струнку та логічну систему адміністративно-територіального устрою. Стаття 2 проекту визначає ніби лише три рівні адміністративно-територіального устрою: перший рівень – Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціальним статусом – Київ та Севастополь; другий рівень – райони; третій рівень – міста (за винятком міст Києва та Севастополя), селища, села. Проте далі у тексті проекту міститься стаття 13, що встановлює: «Район в місті – це адміністративно-територіальна одиниця...», але не зазначено, до якого рівня ця АТО належить і як вона узгоджується із нормою статті 2. Якщо «район у місті» є АТО, то його утворення і ліквідація має відбуватись за процедурами для АТО, а не просто за рішенням міської ради.

Найбільшою проблемою законопроекту і концептуально, і юридично є відхід від прийнятого в Європі та світі розмежування по-

нять «місто» – населений пункт, та «комуна/муніципалітет/гміна» – адміністративно-територіальна одиниця.

Порушення принципу єдності термінології і вживання термінів «місто/село/селище» у розумінні АТО і населеного пункту не лише засвідчує відхід від сучасної концепції АТУ, а й породжує низку юридичних проблем.

Так у частині 1 статті 2 стверджується, що *«Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села є адміністративно-територіальними одиницями»*. В той же час у частині 4 цієї статті стверджується зовсім інше: *«4. Міста, селища, села як населені пункти поділяються на міські та сільські. До міських населених пунктів належать міста та селища. До сільських населених пунктів належать села.»* У статті 12 подається визначення села як АТО: *«Село – це адміністративно-територіальна одиниця з переважно сільською садибною забудовою і кількістю населення, яка, як правило, становить не менш як 200 жителів...»*. Одночасно стаття 14 запроваджує новий термін – «невеликі поселення»: *«Невеликі поселення, що не відповідають вимогам, установленим у статтях 10, 11, 12 цього Закону, ... не є окремими адміністративно-територіальними одиницями і разом з їх територією з урахуванням пропозицій жителів цих поселень та відповідних сільських, селищних, районних рад, районних державних адміністрацій включаються в установленому порядку до складу, як правило, найближчих сіл, селищ відповідного району»*.

Отже, зрозуміти статтю 12 можна таким чином, що близько 30% українських сіл, а саме така їх кількість має населення менше, ніж 200 осіб, буде ліквідовано шляхом їх включення до складу інших сіл. Звичайно, є сумнів, що автори проекту саме це мали на увазі, але саме так впливає із тексту законопроекту. До того ж близько 18 тисяч сіл, що мають населення понад 200 осіб, отримують статус адміністративно-територіальної одиниці, а відтак і органи місцевого самоврядування. Тобто замість скорочення кількості сільрад ми отримаємо їх суттєве збільшення, що ще більше посилить навантаження на бюджет і подрібнить нинішні сільради.

Абсолютно по-новому розробники витлумачили термін «субсидіарність» у статті 3 проекту, де визначаються принципи АТУ: *«... субсидіарності, створення належних умов для поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади та розвитку місцевого самоврядування»*. На наш погляд, таке визначення є досить сумнівним і не відповідає розумінню цього принципу українськими

і європейськими юристами та фахівцями у сфері місцевого самоврядування.

Законопроект не вирішує проблему «вкладень» однієї АТО в іншу такого ж рівня. Оскільки у проекті відсутні вимоги до АТО, зокрема, щодо неможливості включення до АТО іншої АТО такого ж рівня, а також щодо визнання сіл, селищ та міст адміністративно-територіальними одиницями – проблему перебування у складі одного міста (як АТО) інших міст, селищ чи сіл законопроект не розв'язує. В Україні зберігатиметься ситуація «матрьошок» у Севастополі, Ялті, Дрогобичі, Артемівську і т. п.

Законопроект не вирішує проблеми оптимізації кількості районів в Україні та зменшення диспропорцій між районами за чисельністю населення.

Невдалими інноваціями проекту є також:

- застосування механізмів референдумів при вирішенні питань АТУ на різних рівнях, що не є виправданим і потенційно спроможне заблокувати будь-які зміни АТУ;

- введення до процедур зміни АТУ такого суб'єкта, як Президент України (причому на рівні району, приєднання сіл, тощо), є невмотивованим і видається спрямованим на пониження статусу Президента як глави держави;

- приєднання сіл, селищ, міст до інших населених пунктів як основа законопроекту і фактично як головний інструмент реформи АТУ навряд чи може бути реалізовано з кількох причин і в першу чергу з огляду на причину психологічну. Так, значно простіше увійти різним суб'єктам у нове утворення, ніж приєднатись до існуючого і бути ліквідованим як одиниця. До того ж міжнародна практика не має такого досвіду реформи, яка закладається проектом Закону.

Дуже дивним виглядає розділ IV «Порядок вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою». На практиці його положення застосувати неможливо, оскільки норми статей розділу виписані незрозуміло, і до того ж вони фактично обмежують право держави в особі її вищих органів влади визначати адміністративно-територіальний устрій.

Пункт 3 перехідних положень містить формулу, яка не стримає процес подрібнення територіальних громад, хоча метою цього пункту є саме консервація нинішньої ситуації у сільрадах, які є більшими від тих, що можуть з'явитись на основі цього законопроекту.

На загал, законопроект містить низку інших логічних та юридичних помилок, які навіть у разі їх виправлення не перетворять цей законопроект на інструмент реформи системи публічної влади, яка є необхідною для України. У підсумку можна зазначити, що:

1. Законопроект повністю відійшов від ідеології, закладеної у Концепції реформи місцевого самоврядування.

2. Він не тільки не упорядковує систему адміністративно-територіального устрою, а й навпаки – її заплутує. Консервація законном радянського підходу до базової адміністративно-територіальної одиниці як населеного пункту не дозволить створити в Україні дієздатні громади, а відтак перетворити органи місцевого самоврядування на ефективні та прозорі органи публічної влади, що мають забезпечувати максимальною кількістю послуг місцеве населення.

Наведений вище аналіз нової редакції законопроекту «Про адміністративно-територіальний устрій» свідчить про суттєву зміну поглядів нового керівництва Мінрегіонбуду на систему адміністративно-територіального устрою України та способи її реформування. Фактично нова редакція законопроекту є концептуально відмінною від попередньо розглянутої редакції і не створює можливості для реформи адміністративно-територіального устрою, а навпаки – консервує і ще більш заплутує існуючу нині «радянську» модель.

Проект Закону України «Про державну підтримку об'єднання територіальних громад», підготовлений Мінрегіонбудом⁵⁹⁴ в редакції від 18.11.2010

Оскільки питання проведення системної реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування весь час відкладається з політичних мотивів, у 2010 році знову розпочалися розмови про можливість проведення «повзучої добровільної реформи» чи про створення «пілотних громад» у регіонах. В контексті цих розмов у кінці липня 2010 року Мінрегіонбуд оприлюднив проект Закону України «Про державну підтримку об'єднання територіальних громад», який запропоновано включити до плану роботи робочої групи Комітету економічних реформ та до плану законотворчих робіт з терміном внесення до Верховної Ради України в грудні 2010 року. Очевидно, що на цей Закон покладаються великі надії – щодо ство-

⁵⁹⁴ Режим доступу: URL: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=3095> ; http://alau.com.ua/?page_id=448

рення формальної можливості проведення реформи адміністративно-територіального устрою без її реального впровадження.

На сьогодні питання об'єднання громад регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме статтею 6.⁵⁹⁵

«Стаття 6. Територіальні громади

1. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

2. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову.

3. Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна.

4. Вихід із складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади».

Незважаючи на те, що ця стаття у незмінній редакції діє з 1997 року, її правовими нормами не скористалась жодна громада, що зумовлено низкою аргументів як психологічного, так і суто юридичного характеру. Психологічно кожне українське село хоче мати власну сільраду. І питання тут не тільки у тому, що наявність сільради дає змогу працевлаштувати декілька сільських мешканців на державну службу, а в самому бажанні «мати свою владу», яку потім можна радикально критикувати. До того ж «своя» сільрада дає змогу швидше отримати земельні наділи для будівництва чи особистого господарства, незалежно від того, що вести будівництво на тих землях ніхто не збирається.

Сільський голова, який не має реального бюджету, комунальних підприємств, часто навіть бюджетних установ, завжди на будь-які запити громадян має змогу відповісти, що нічого він зробити не може з огляду на нестачу грошей. Тобто отримана на виборах влада не накладає жодної відповідальності. Відтак навіть сільрада не рятує такі села від занепаду і знелюднення.

Міста, які ще залишаються осередком економічного зростання, затиснені у своїх межах та не можуть розвивати власний економічний потенціал через брак земельних ділянок, натомість навколишні села, маючи земельні ресурси, не мають власної інфраструктури та ви-

⁵⁹⁵ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР

робництв, які б давали робочі місця – тож люди їх покидають. Коло замикається.

Для того, щоб розірвати це «порочне коло» і стабілізувати поселенську мережу, забезпечивши центри економічного зростання (містечка, селища та великі села) територіальною основою та відповідними владними повноваженнями – здійснюються реформи адміністративно-територіального устрою в різних країнах світу.

В багатьох випадках ці реформи мають етап добровільності, коли окремі громади за власної згоди об'єднуються та створюють нову адміністративно-територіальну одиницю з єдиними органами влади та єдиним бюджетом. Але таке об'єднання відбувається не без участі держави, оскільки для держави важливо, аби вся територія держави мала співмірні адміністративно-територіальні одиниці базового рівня та щоб не було «сірих зон», тобто бідних громад, з якими ніхто не хоче добровільно об'єднуватись.

Чинна редакція статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка формально містить припис про добровільне об'єднання, має декілька внутрішніх суперечностей, які не дають змоги її застосувати на практиці. Так, частина 2 стверджує, що *«Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову»*. Фактично тут констатується існуючий стан речей, коли більшість сіл не є самостійними територіальними громадами, а входять до складу «об'єднаної» колись і невідомо ким громади – сільради. Адже більшість нинішніх сільрад було створено ще в радянські часи, і закон від 1997 року лише закріпив таку ситуацію. У цій частині статті не йде мова про «добровільне об'єднання», просто констатується факт і, що головне, стверджується, що у такому об'єднанні є «єдині органи місцевого самоврядування».

Частина 3 цієї статті якраз і присвячена «добровільному» об'єднанню: *«Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна»*.

Ця частина статті 6 містить низку юридичних проблем та суперечностей:

- по-перше, який зміст до поняття «територіальна громада села» тут вкладається: значення села, яке одноособово є «сільрадою», чи власне «сільради», яка може складатись із кількох сіл, чи села, яке входить до складу іншої сільради і фактично своїм бажанням об'єднатись із сусіднім селом руйнує ту «об'єднану територіальну громаду», до якої воно входить за законом 1997 року?

- по-друге, вживання в частині 3 терміну «спільні органи місцевого самоврядування» є тотожним терміну «єдині органи» чи ні, і що означає «надання згоди на створення»; кому ця згода надається і яким чином реалізується?

- по-третє, яким чином, хто і як формулює питання на місцевий референдум, як він проводиться і, головне, що відбувається після його проведення, як приймаються рішення про нову громаду, де це фіксується, як визначається назва, яка роль держави у цьому процесі і т. п.?

Отже, реалізація права громад на об'єднання в єдину громаду за чинним українським Законом неможлива. Не кажучи вже про те, що сам принцип об'єднання, закладений в статті 6 – встановлення можливості об'єднання винятково для сіл, – є згубним для самої ідеології та мети об'єднання.

Виходячи із такого аналізу чинного законодавства, можна зробити висновок, що для реалізації права на об'єднання громад має бути відкориговано статтю 6 базового Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та прийнято спеціальний Закон, який встановлює процедуру такого об'єднання та фіксації факту створення нової громади.

Після об'єднання нова громада починає жити за загальним для всіх громад Законом. Для стимулювання процесу держава може встановити певні фінансові преференції для суб'єктів об'єднання, що напевне може вирішити законопроект «Про державну підтримку об'єднання територіальних громад».

Щоправда, предмет правового регулювання законопроекту визначити досить складно, оскільки назва Закону говорить «про державну підтримку», а у тексті проекту мова йде частково і про загальні вимоги до об'єднаної громади (стаття 4), і про ініціативу об'єднання (стаття 5), і про певне інституційне забезпечення (стаття 3), і частково про деякі процедури (стаття 6). Проте жодна правова норма не видається завершеною і навряд чи може бути реалізованою на практиці.

Аналогічно виглядає ситуація із метою ухвалення Закону.

Так, стаття 1 законопроекту має назву: *«Мета та цілі об'єднання територіальних громад»*, яка не корелюється зі змістом – *«Метою цього Закону є створення на виконання вимог Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» правових умов та можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення»*. Отже, у назві йдеться про «громади», в тексті – про «закон»?!

На наш погляд, якщо невідома мета об'єднання громад, то не потрібен і сам процес об'єднання, і неможливо належним чином забезпечити його правове регулювання.

Дивною і за назвою, і за змістом є стаття 3 *«Забезпечення вирішення питань об'єднання сільських територіальних громад»*, де мова йде лише про *«Методичне та організаційне забезпечення вирішення питань об'єднання сільських територіальних громад, координацію відповідних заходів у цій сфері»*. В чому полягає суть методичного забезпечення – невідомо. Статті 5 та 6 проекту, які мали б виписати необхідні процедури для проведення об'єднання (з огляду на предмет Закону), насправді містять неконкретні норми, які допускають їх суб'єктивне тлумачення і виходять за межі повноважень районних рад, що визначені Конституцією та законами України.

Вкрай сумнівною та небезпечною видається також норма частини 3 статті 6: *«Прийняті на місцевих референдумах рішення про об'єднання територіальних громад мають вищу юридичну силу щодо рішень рад, на території яких вони проводяться, і не потребують будь-якого затвердження державними органами чи органами місцевого самоврядування»*. Це в принципі є неможливим, оскільки мова йде про адміністративно-територіальний устрій держави та його зміну, що відповідно до Конституції належить до виключних повноважень держави.

Частина 5 цієї статті також є незрозумілою: *«Прийняття на місцевих референдумах рішення про об'єднання територіальних громад має наслідком дострокове припинення повноважень сільських голів та сільських рад, громади яких об'єдналися в єдину територіальну громаду, є підставою створення єдиних органів місцевого самоврядування, проведення відповідних виборів, формування єдиного бюджету, об'єднання комунального майна»*. Чи означає це, що на другий день після оприлюднення результатів референдуму, якщо він позитивний, не існує жодного легітимного органу на території об'єднаної громади? І хто та у який спосіб тоді створює «єдині органи», проводить вибори і т. п.?

Єдиною статтею, що відповідає назві проекту, є стаття 11, яка встановлює рівень державної підтримки об'єднаним громадам з бюджету, але ця норма не може бути реалізованою без внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу та прийняття рішення Верховною Радою України щодо передбачення такої субвенції законом про Державний бюджет України на наступний рік.

Отже, законопроект «Про державну підтримку об'єднання територіальних громад» в розглянутій редакції не вирішує жодної проблеми реального об'єднання територіальних громад. Частина норм не відповідає Конституції України, юридична техніка норм є досить незграбною, правові конструкції допускають багатозначне тлумачення.

3.3. Місцеві державні адміністрації

Спроба внесення змін до Закону «Про місцеві державні адміністрації»

Протягом усіх сесій Верховної Ради України зареєстровано близько 30 законопроектів про внесення змін і доповнень до Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Проте більшість із них передбачає лише деякі неprincipiові зміни, і від їх ухвалення навряд чи можна чекати нової якості функціонування цих важливих органів виконавчої влади в регіонах.

Тому, на наш погляд, варто розглянути один із законопроектів, узгодження якого було дуже важким і тривалим ще перед внесенням законопроекту тодішнім Президентом України В. Ющенком, а саме законопроект про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації»⁵⁹⁶ (щодо питань організації, повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій).

Перед внесенням кандидатури Ю. Тимошенко на посаду Прем'єр-міністра України тодішній Президент України В. Ющенко поставив умову, що коаліція має забезпечити ухвалення кількох принципових законопроектів, які стосуються упорядкування діяльності системи публічної влади в Україні та зняття надмірної політизації і протистояння в органах влади, що уже проявилось після впровадження в життя політичної реформи від 08.12.2004. Мова йшла про внесення змін до законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації».

⁵⁹⁶ Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (щодо питань організації, повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій)» від 10.01.2008 № 1311

Перед внесенням законопроектів до Верховної Ради України було проведено багатоденні консультації між працівниками Секретаріату Президента України та представниками БЮТ, уповноваженими на те Ю. Тимошенко.

Результатом такої роботи став згаданий вище проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (щодо питань організації, повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій), а також законопроект про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та районними і обласними радами)⁵⁹⁷.

На думку розробників, запропоновані проектом зміни дозволяють (у поєднанні з відповідними змінами до названих вище законів) збалансувати систему територіальної організації влади, налагодити партнерські взаємини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, владнати суперечності ієрархії відносин місцевих державних адміністрацій з Президентом України та Урядом.

Головною, принциповою новелою законопроекту стало реальне переведення посад голів місцевих державних адміністрацій з політичних (якими вони є на сьогодні де-факто) в категорію державної служби і де-юре, і де-факто.

Законопроект передбачав, що, по-перше: голови МДА призначаються на посаду на 5 років без прив'язки до обрання Президента, Верховної Ради, формування Уряду; по-друге – призначення на посаду можливе лише з так званого кадрового резерву, який формується за визначеними законом процедурами на основі фахової підготовки та досвіду кандидатів; по-третє – визначається чітка процедура та часові рамки розгляду питань щодо призначення голови МДА.

Запровадження таких норм дало б змогу сформуванню в Україні корпус висококласних досвідчених державних службовців, виведених з-під політичного впливу, зменшило б ризики політичної чи банальної корупції при призначенні голів МДА, не допускало б призначення на посади за «квотним партійним» принципом людей з недостатньою кваліфікацією.

⁵⁹⁷ Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та районними і обласними радами)» від 10.01.2008 № 1313

Крім цих змін законопроектом передбачалося упорядкування процедур погоджень головами МДА кадрових призначень в межах району чи області, а також процедур здійснення контролю над актами органів місцевого самоврядування.

Проте, незважаючи на домовленості і ухвалення законопроекту у першому читанні 18.03.2008, до нього не повертались аж до 16 квітня 2009 року, коли законопроект було відхилено. На той час фактично Прем'єр-міністр визначилася з участю в президентських виборах і була переконана у своїй перемозі, а так само і лідер опозиції, нинішній Президент України, сподівався на перемогу. Тому ніхто не хотів вивести з ручного управління порядок призначення на посади голів МДА.

Подальша практика здійснення кадрових призначень новообраним Президентом України в 2010 році показала, наскільки була б іншою ситуація, якби уже діяли норми, передбачені законопроектом № 1311.

Упорядкування процедур погодження призначень голів та заступників голів МДА Урядом в 2008–2009 рр.

Порядок розгляду питань щодо кадрових призначень було врегульовано Постановою Уряду «Про порядок призначення на посади та звільнення з посад перших заступників, заступників голів та керівників апарату обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій»⁵⁹⁸. Після втрати Президентом України значної кількості кадрових повноважень у результаті політреформи Уряд 26 червня 2007 року скасував Постанову № 1369⁵⁹⁹, натомість затвердив новий «Порядок розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільненням з посад керівників органів виконавчої влади, урядових органів, торговельно-економічних місій у складі закордонних дипломатичних установ України, державних підприємств та їх об'єднань».

У цьому Порядку у позаконституційний спосіб було здійснено спробу дещо обмежити повноваження Президента і щодо Міністерства

⁵⁹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок призначення на посади та звільнення з посад перших заступників, заступників голів та керівників апарату обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій» від 29.07.1999 № 1369

⁵⁹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільненням з посад керівників органів виконавчої влади, урядових органів, державних підприємств та їх об'єднань» від 26.06.2007 № 880

оборони та Міністерства закордонних справ, тому в подальшому до нього було внесено відповідні зміни⁶⁰⁰.

Проте вже в 2008 році приймається нова Постанова, якою затверджено новий Порядок розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посаду та звільненням з посади керівників органів виконавчої влади, урядових органів, торговельно-економічних місій у складі закордонних дипломатичних установ України, державних підприємств та їх об'єднань⁶⁰¹. Показово, що за нової влади цей Порядок (вочевидь, з огляду на необхідність узгодження кадрових процедур із відновленими приписами Конституції від 1996 року) наприкінці листопада 2010 року також було замінено новим Порядком розгляду питань, пов'язаних з підготовкою і внесенням подань щодо осіб, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Президентом України або Кабінетом Міністрів України чи погоджується з Кабінетом Міністрів України⁶⁰².

Щодо кадрових призначень в системі місцевих державних адміністрацій – новим моментом Порядку від 2008 року стало таке: *«Пропозиція щодо призначення на посаду та звільнення з посади або щодо погодження призначення на посаду та звільнення з посади вноситься: ...*

б) стосовно перших заступників та заступників голів:

- обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій – головою відповідної держадміністрації за погодженням з Мінрегіонбудом;

- районних, районних в Автономній Республіці Крим, м. Києві та Севастополі держадміністрацій – головами відповідних районних, районних в Автономній Республіці Крим, м. Києві та Севастополі держадміністрацій за погодженням з Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головами обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій і Мінрегіонбудом».

⁶⁰⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про скасування актів Кабінету Міністрів України, дію яких зупинено указами Президента України» від 24.12.2007 № 1403

⁶⁰¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26 червня 2007 року № 880 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 24.09.2008 № 850

⁶⁰² Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання, пов'язані з підготовкою і внесенням подань щодо осіб, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Президентом України або Кабінетом Міністрів України чи погоджується з Кабінетом Міністрів України» від 22.11.2010 № 1065

Фактично до процедури розгляду подань на призначення було введено ЦОВВ у сфері регіональної політики, що посилює можливості цього органу у вирішенні питань в регіонах і надало змогу певним чином впливати на якість кадрових призначень основних виконавців (а це якраз рівень заступників голів). Варто сказати, що до середини 2009 року Мінрегіонбуд відпрацював процедури розгляду кадрових питань зі співбесідами з кандидатами на призначення. Проте через розгортання кризи і нестачу ресурсів на відрядження, у другій половині 2009 року погодження стали мати більш формальний характер, на співбесіду викликалися лише ті кандидати, послужний список яких був надто неадекватним для таких посад.

У 2010 році у зв'язку з масовими кадровими змінами в системі місцевих державних адміністрацій такі погодження у Мінрегіонбуді перетворилися на формальність, оскільки знову стали домінувати питання політичної доцільності, а не професійної придатності.

Така ситуація не є випадковою. Незважаючи на передвиборчу обіцянку (*«Від влади чиновників – до влади народу! Місцеве самоврядування повинно стати надійним та міцним фундаментом народо-владдя. Принципово важливе розширення повноважень місцевих рад, максимальне усунення бюрократичного апарату від вирішення питань розвитку територіальних громад. Виступаю за децентралізацію влади, реформування міжбюджетних відносин на користь місцевого самоврядування»*⁶⁰³), в Україні вибудовується жорстка президентська вертикаль по лінії місцевих державних адміністрацій.

Свідченням цього є не тільки майже блискавичне призначення усіх голів обласних державних адміністрацій, але й майже всіх голів районних державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій отримали фактично право «вето» на кадрові призначення, що здійснюються в регіонах по лінії центральних органів виконавчої влади. Таке право їм надає Указ Президента «Про деякі питання забезпечення здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями».⁶⁰⁴ Цим Указом навіть без посилання на Закон України «Про місцеві державні адміністрації» доручається Кабінету Міністрів України *«забезпечити безумовне вико-*

⁶⁰³ Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Януковича В. Ф. «Україна – для людей!» – К., 2009. – 8 с. – С. 7 // Режим доступу: URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2010/wp0011>

⁶⁰⁴ Указ Президента України «Про деякі питання забезпечення здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями» від 16.04.2010 № 542/2010.

нання міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вимог законодавства щодо погодження з головами місцевих державних адміністрацій призначення та звільнення керівників територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, та притягнення в установленому порядку до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, які допускають систематичне порушення таких вимог».

Після тривалого часу боротьби між Урядом і Президентом за виконавчу владу в регіонах перевагу почав здобувати Уряд. Позиції Президента слабшали, і голови МДА все більше звертали увагу на урядові рішення. Для цього Уряд і Парламент виводили з-під впливу МДА територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади.

Відтепер все повернуто на круги своя. Без внесення необхідних змін до законів Президент України суттєво посилив вплив голів місцевих державних адміністрацій на всі кадрові призначення в регіоні, а відтак на всю ситуацію.

Таким чином, незважаючи на політичні декларації партій правлячої більшості щодо ліквідації МДА чи хоча б обмеження їхніх повноважень, навпаки, відбувається позанормативне посилення впливів голів МДА на всі процеси в регіонах.

Пропоноване виведення голів МДА з політичного впливу та перетворення їх на реальних висококваліфікованих державних службовців не відбулось.

Законопроект «Про місцеві державні адміністрації», підготовлений протягом 2009 року у Міністерстві регіонального розвитку та будівництва України, виявився незатребуваним, а питання законодавчого розмежування компетенцій між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями залишилось не вирішеним.

3.4. Правовий статус АРК, міст Києва та Севастополя

Проекти Закону «Про статус столиці України міста Києва»

Ситуація в Києві протягом останніх 5 років неодноразово перебувала в центрі уваги Президента України, Уряду, народних депутатів України. Звичайно, головним подразником тут виступав чинний міський голова, він же голова міської державної адміністрації. Але проблема тут більш глибока, і визначається вона сумнівною з точ-

ки зору управління моделлю влади у Києві. Адже тут дивним чином в одній особі міського голови та голови Київської міської державної адміністрації поєдналися і відповідні повноваження зі сфер виконавчої влади й місцевого самоврядування⁶⁰⁵. При цьому не просто порушується принцип автономності місцевого самоврядування від виконавчої влади, а й принцип контролю за конституційністю і законністю актів та дій органів місцевого самоврядування з боку держави.

Фактично завдяки відповідним рішенням Конституційного Суду України певним чином було обмежено право Президента України призначати голів МДА, оскільки Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою⁶⁰⁶, – і так само районну в місті Києві державну адміністрацію має очолювати виключно особа, обрана головою районної в місті Києві ради⁶⁰⁷. Розв'язати цю проблему правовим шляхом⁶⁰⁸ можна виключно через внесення відповідних змін до Закону «Про столицю України – місто-герой Київ».

Саме тому 13 травня 2009 року народними депутатами України Трайдуком М. Ф., Сінченком В. М., Гордієнком С. В. Черноморовим О. М., Куликовим К. Б., Кравченком М. В., Семиногою А. І., Мартиненком М. В., Донієм О. С. було внесено проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ»⁶⁰⁹.

Фактично цей законопроект став колективною розробкою спеціально для цього створеної робочої групи, до складу якої увійшли народні депутати України, працівники апарату комітету Верховної Ради України, представники ЦОВВ та Секретаріату Кабінету Міністрів України. В основу зареєстрованого законопроекту було покладено концепцію, розроблену в Міністерстві регіонального розвитку та будівництва України.

⁶⁰⁵ Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 № 401-XIV

⁶⁰⁶ Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 № 21-рп/2003 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві)

⁶⁰⁷ Рішення Конституційного Суду України від 13.10.2005 № 9-рп/2005 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва)

⁶⁰⁸ Практика 2010 року показала, що можна отримати всю повноту влади в Києві й іншим шляхом – через звільнення усіх заступників, призначення виконуючого голови КМДА та всього керівного складу КМДА

⁶⁰⁹ Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ»» від 13.05.2009 № 4463

Законопроектом передбачалось запровадити чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевою державною адміністрацією у місті. Київ мав отримати повноцінне місцеве самоврядування, яке вирішує всі питання місцевого значення через систему органів місцевого самоврядування. Місцева державна адміністрація мала стати, в першу чергу, контрольним та координуючим органом. Крім цього, законопроектом передбачалось розмежування повноважень і в самій системі органів місцевого самоврядування передусім між міським та районними рівнями.

Стаття 7 законопроекту визначала систему місцевого самоврядування у місті Києві таким чином:

«Система місцевого самоврядування у місті Києві включає:

територіальну громаду міста;

Київського міського голову;

Київську міську раду;

виконавчі органи Київської міської ради;

районні у місті Києві ради;

виконавчі органи районних у місті Києві рад;

органи самоорганізації населення».

Стаття 9 законопроекту встановлювала, що *«Київська міська та районні в місті Києві ради мають власні виконавчі органи, які утворюються відповідно Київською міською радою, районними в місті Києві радами, підзвітні та підконтрольні відповідним радам».*

Важливими новелами проекту стали розмежування повноважень між районними радами та міською радою (розділ 3), а також статус, порядок обрання та повноваження посадових осіб (розділ 4).

10 червня 2009 року законопроект було прийнято в першому читанні (за – 245 депутатів, проти – 0, утрималось – 0, не голосувало – 176), а 08 липня 2010 року підготовлений до другого читання законопроект було відхилено: за законопроект проголосувало – 77, проти – 0, утрималось – 0, не голосувало – 345.

Головною причиною провалу цього досить системного законопроекту стала зміна політичної ситуації після виборів Президента та формування нового Уряду. З'явилися нові ідеї – як отримати владу в Києві без перемоги на виборах.

7 квітня на засіданні Кабінету міністрів України стало відомо, що проект змін до закону про столицю, розроблений Мін'юстом і представлений міністром юстиції Олександром Лавриновичем, передбачає призначення голови київської міської адміністрації Президентом і відмову

від прямих виборів мера⁶¹⁰. На момент підготовки цього звіту офіційно проект закону про Київ не було оприлюднено, хоча він і перебуває у нашому розпорядженні. Принциповою відмінністю від законопроекту № 4463, який не було схвалено у Верховній Раді України, і навіть від чинного закону про Київ є те, що новий закон взагалі ігнорує роль виборців та виборів у Києві.

Всі найважливіші для життя міста та забезпечення прав киян повноваження в органів місцевого самоврядування міста планується відібрати і передати їх Київській міській державній адміністрації та її голові. При цьому, на відміну від чинного закону, головою Київської міської держадміністрації призначається аж ніяк не особа, яку обрано киянами на посаду Київського міського голови. Кандидатуру на цю посаду має подавати Президенту України Кабінет Міністрів, і результати виборів міського голови не мають на таке призначення жодного впливу. Фактично міський голова Києва, який має обиратись виборцями, насправді перетворюється на спікера Київради.

Отже, за Київським міським головою проектом передбачається закріпити 21 повноваження – головним чином з організації роботи Київської міської ради, а також суто представницькі функції. Міський голова перестає бути розпорядником коштів бюджету Києва, як це є на сьогодні, а лише кошторису утримання Київської міської ради.

Міськрада також позбавляється за проектом переважної більшості основних повноважень органу місцевого самоврядування. Натомість практично всі важливі з позицій економіки і соціальної сфери повноваження переходять місцевій державній адміністрації, яка виводиться повністю зі впливу ради. Всього автори проекту нарахували для міськдержадміністрації (фактично для її голови, оскільки МДА не є колегіальним органом) 85 повноважень, що вилучаються з сфери самоврядування міста, – без урахування 81 повноваження з інших сфер.

Фактично повноваження Київського міського голови та міськради урівнюються з повноваженнями голови обласної ради та самої обласної ради. Для області це є прийнятним, адже більшість питань життєзабезпечення людини здійснюється у містах та селах органами місцевого самоврядування. Проте в Києві за цим проектом дієвих органів місцевого самоврядування в розумінні Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування більше не буде.

⁶¹⁰ Чому ПР і Лавринович хочуть позбавити Київ права обирати мера? // УНІАН – 12.04.2010. // Режим доступу: URL: <http://www.unian.net/ukr/news/news-371998.html>

Тож розпочату в 2009 році справу щодо упорядкування системи влади на рівні Києва через ухвалення нової редакції закону про Київ було провалено в 2010 році. Замість продовження такої роботи із системного розведення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади чинний Уряд взяв курс на створення законодавчих умов повного контролю над Києвом через повне домінування міської державної адміністрації над органами місцевого самоврядування.

Реалізація цього курсу була просто блискавичною. 7 вересня 2010 року Верховна Рада України внесла зміни до Закону «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад⁶¹¹. Незважаючи на те, що в назві Закону мова йде про районні ради, насправді Закон вирішив проблему контролю над Києвом. Він дав змогу ліквідувати у Києві районні ради, а відтак не проводити вибори у 2010 році, але, найголовніше, він вирішував проблему контролю над Києвом через виведення голови місцевої державної адміністрації і з виборів, і з-під впливу міськради.

Законом було введено додаткову статтю:

«Стаття 10-1. Київська міська державна адміністрація

1. Виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві. 2. Голова Київської міської державної адміністрації призначається Президентом України в порядку, передбаченому Конституцією та законами України».

Відтак у Києві міське самоврядування де-факто перестало існувати. Міська рада та міський голова перетворились на номінальні органи, які не мають реальних повноважень. Видається, що наступним кроком стане скасування прямих виборів Київського міського голови, оскільки такі вибори не мають значення для обрання реально лише «спікера» ради.

Нова спроба врегулювати статус Севастополя

Питання законодавчого врегулювання статусу міста Севастополя та визначення системи органів і посадових осіб, що діють в Севастополі, на основі окремого закону не вирішується в Україні від проголошення її незалежності, хоча у кожному скликанні Верховної

⁶¹¹ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад» № 2500-VI від 07.07.2010

Ради реєструється практично один і той самий законопроект, який є точною копією закону про Київ і який передбачає для Севастополя, що складається із 31 поселення, обрання Севастопольської міської ради, районних у місті рад, міських, селищних рад та єдиного міського голови, що призначається потім на посаду ще й голови Севастопольської міської державної адміністрації, юрисдикція якої поширюється на території всіх поселень, що розташовані в межах Севастополя.

Тобто всі законопроекти передбачали консервацію нинішньої вкрай заплутаної та неефективної системи адміністративно-територіального устрою так званого «великого Севастополя» та переносили на Севастополь дуже невдалу модель публічної влади Києва.

Звичайно, київська модель щодо Севастополя не могла знайти підтримку української влади, тому такий закон про Севастополь так і не було прийнято.

3 квітня 2004 року у Верховній Раді України VI-го скликання було зареєстровано народними депутатами України Вернидубовим І. В., Колесніченком В. В., Литвином В. М., Симоненком П. М. черговий законопроект «Про місто-герой Севастополь» за старою концепцією чинного закону про м. Київ⁶¹².

Натомість Мінрегіонбудом України на виконання плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування⁶¹³ було розроблено власний законопроект щодо статусу міста Севастополя за новою концепцією:

1. Розрізняються «місто із спеціальним статусом – Севастополь», умовно «Великий Севастополь» в сучасних межах, на території якого діють особливі правила організації та діяльності публічної влади, а також п'ять громад з відповідними повноцінними органами місцевого самоврядування: Інкерманська міськрада, Севастопольська міськрада (територія юрисдикції – «Малий Севастополь»), Балаклавська міськрада, Качинська селищна рада і Орлінівська або Байдарська сільрада.

2. Створюється рада «Великого Севастополя», якій передаються ті повноваження, які нерационально, недоцільно або неможливо передати на рівень громад. На їхній рівень передаються повноваження за принципом субсидиарності, тобто близькості до споживачів.

⁶¹² Проект Закону України «Про місто-герой Севастополь» від 03.04.2008 № 2321

⁶¹³ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування» від 29.07.2009 № 900-р

3. Створюється одна держадміністрація Севастополя, яка має контрольні функції щодо органів місцевого самоврядування (п'ятьох громад, ради «Великого Севастополя») плюс координаційні повноваження щодо територіальних органів виконавчої влади.

4. При місцевих радах створюються виконкоми. Також створюється виконавчий орган ради «Великого Севастополя».

На думку розробників законопроекту, такий підхід не тільки звільнить державу від виконання не властивих держави функцій і дасть можливість органам місцевого самоврядування займатись реальними місцевими справами та не втручатись у політику, але й буде апробацією «малої реформи адміністративно-територіального устрою». Адже в межах такого міні-регіону, як Севастополь, буде відпрацьовано підходи до формування територіальних громад, придатні для всієї України.

На жаль, на час підготовки цієї Доповіді із сайту Мінрегіонбуду було знято проект нового Закону «Про місто зі спеціальним статусом – Севастополь».

Коротко новели законопроекту виглядають таким чином:

Визначено адміністративно-територіальний устрій Севастополя у складі таких громад:

1) *Севастопольської, що включає в себе територію населеного пункту Севастополь;*

2) *Балаклавської, що включає в себе територію населених пунктів Балаклава, Благодатне, Флотське, Ушаковка, Первомайський, Балка Бермана, Золота Балка, Оборонне, Морозівка, Чорноріччя, Рідне, Тернівка, Хмельницьке, Первомайка та прилеглих до них земель;*

3) *Інкерманської, що включає в себе територію населених пунктів Інкерман, Штурмове, Госпіталь Севастопольський, Бартенівка, Мекензієві гори, Любимівка, Бельбек, Фруктове, Фронтове, Камишли, Дальнє, Верхньосадове, Пироговка та прилеглих до них земель;*

4) *Качинської, що включає в себе територію населених пунктів Кача, Андріївка, Сонячний, Осипенко, Горлівка, Вишневе, Полюшко та прилеглих до них земель;*

5) *Орлинської, що включає в себе територію населених пунктів Орлине, Резервне, Гончарне, Тилове, Кизилове, Підгірне, Родниківське, Колгостне, Розсошанка, Новобобрівське, Передове, Озерне, Широке та прилеглих до них земель».*

Визначено систему органів та посадових осіб, що діють у Севастополі: «На рівні адміністративно-територіальної одиниці –

Севастополь створюються такі органи місцевого самоврядування та виконавчої влади, юрисдикція яких розповсюджується на всю територію Севастополя:

- орган місцевого самоврядування – рада Севастополя,
- місцевий орган виконавчої влади – Севастопольська державна адміністрація.

На рівні адміністративно-територіальних одиниць – громад в порядку, визначеному законом, формуються такі органи місцевого самоврядування, юрисдикція яких розповсюджується на територію відповідних громад:

- Севастопольська міська рада;
- Інкерманська міська рада;
- Балаклавська міська рада;
- Качинська селищна рада;
- Орлінівська сільська рада».

1) В громадах в порядку, визначеному законом, обираються голови громад, відповідно:

- Севастопольський міський голова;
- Інкерманський міський голова;
- Балаклавський міський голова;
- Качинський селищний голова;
- Орлінівський сільський голова».

У проекті визначено і сфери компетенції Севастопольської ради та рад територіальних громад, а також способи управління у поселеннях, що не є центрами громад. Також досить детально виписано процедури державного контролю над актами і діями органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на досить схвальне сприйняття законопроекту і в Севастопольському середовищі, а особливо у містах та селах, які входять до складу Севастополя і на сьогодні фактично не можуть реалізовувати свої конституційні права на здійснення місцевого самоврядування, – роботи над новим проектом закону про Севастополь з приходом Уряду М. Азарова зупинились, і коли вони будуть поновлені – поки що невідомо.

3.5. Політика регіонального розвитку

Огляд проблеми законодавчого забезпечення регіонального розвитку

Законодавчо питання регіональної політики набуло юридичного змісту з дня ухвалення Указу Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики»⁶¹⁴. Загалом цей документ мав, головним чином, теоретично-методичний характер і не містив основного – способу його виконання та індикаторів для моніторингу, а механізми реалізації державної регіональної політики не мали інноваційного характеру.

Незважаючи на це, Концепція дала поштовх до формування нормативно-правового забезпечення державної регіональної політики. Зокрема, Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики»⁶¹⁵ затверджено план заходів з реалізації Концепції, відтак в Україні з'явилися постанови Уряду «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними»⁶¹⁶ та «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди»⁶¹⁷.

Проте найважливішим тут став Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів»⁶¹⁸. На основі цього Закону було розроблено Державну стратегію регіонального розвитку, що була затверджена Постановою Уряду⁶¹⁹. У свою чергу, відповідно до розробленої Стратегії і на її виконання прийнято Розпорядження Уряду «Про затвердження плану заходів на 2010 рік щодо реалізації Державної стратегії

⁶¹⁴ Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25.05.2001 № 341/2001

⁶¹⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики» від 13.09.2001 № 437-р

⁶¹⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними» від 24.06.2006 № 860

⁶¹⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди» від 23.05.2007 № 751

⁶¹⁸ Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 № 2850-IV

⁶¹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21.07.2006 № 1001

регіонального розвитку на період до 2015 року»⁶²⁰, а також Розпорядження Уряду «Про затвердження плану заходів на 2011 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року»⁶²¹.

Нижче наводимо інформаційну таблицю про виконання етапів реформування державної регіональної політики, які вже завершилися.

Що мало бути виконано	Коментар	Примітка
На першому етапі (2006–2008 рр.) пріоритетними завданнями повинні були стати:		
Завершення формування нормативно-правової бази щодо запровадження нових механізмів стимулювання розвитку регіонів згідно із Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів»;	Ухвалено низку актів Уряду щодо порядку укладання угод з регіонального розвитку, визначення територій депресивними.	Не визначено порядку фінансування заходів та механізмів регіонального розвитку, що стримує усі процеси.
Визначення структурних проблем у кожному регіоні, які мають негативний вплив на конкурентоспроможність і потенціал зростання, і розроблення заходів щодо їх розв'язання	Не виконано	
Забезпечення розроблення та затвердження регіональних стратегій розвитку, які визначать пріоритетні напрями розвитку регіонів на середньотривалі перспективу	Регіональні стратегії розвитку (надалі – РСР) розроблено, проте мають місце суперечності між пріоритетами, визначеними Державною стратегією регіонального розвитку (надалі – ДСРР), – та відповідними РСР	До стратегій не розроблено оперативних планів реалізації

⁶²⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2010 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 29.07.2009 № 891-р

⁶²¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2011 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 08.09.2010 № 1794-р

Запровадження на державному та регіональному рівні моніторингу між-регіональної та вну-трішньорегіональної диференціації	Моніторинг здійснюється Мін-економіки, проте індикатори моніторингу не орієнтовані на людину та на якість життя в регіонах. Регіони не згруповано, тому порівняння є не цілком коректним	
Проведення моніторингу показників розвитку регіонів, районів і міст обласного значення для визначення депресивних територій	Станом на 01.08.2010 в Україні не визначено жодного депресивного регіону чи депресивної території	Підходи до визначення територій депресивними є не зовсім правильними, тому й існують проблеми із визначенням депресивних територій
Підготовка та реалізація пілотних проектів у сфері укладення угод щодо регіонального розвитку, підготовки та виконання програм подолання депресивності окремих територій	Укладено угоди з Донецькою, Львівською, Волинською, Вінницькою областями. Програм подолання репресивності територій не прийнято	
Запровадження у державному бюджеті нової програми, спрямованої на стимулювання регіонального та місцевого розвитку	Державної програми не запроваджено. Навряд чи можливе вирішення проблем регіонального розвитку однією державною програмою	

<p>Розроблення основних засад проведення адміністративно-територіальної реформи. Підготовка законопроектів з питань адміністративно-територіального устрою України, адміністративної реформи та реформування місцевого самоврядування на всіх рівнях. Прийняття законів про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, про право комунальної власності та управління об'єктами комунальної власності і спільної власності територіальних громад. В розвиток цих концепцій Мінрегіонбудом було розроблено нові редакції законів «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про внесення змін до Конституції України»</p>	<p>Протягом 2008-010 рр. Мінрегіонбудом було розроблено Концепцію реформи місцевого самоврядування, ухвалену Урядом 29.07.2009, а також Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою України, яку не було розглянуто Урядом Ю. Тимошенко; а у зв'язку із відставкою даного Уряду – її не розглянуто й надалі</p>	
<p>Підготовка нормативно-правової бази для проведення бюджетної та податкової реформи з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад, збільшення питомої ваги власних доходів місцевих бюджетів. Закріплення відповідних норм у Бюджетному кодексі України, Законі України «Про місцеві податки і збори»</p>	<p>Протягом літа 2010 року новою коаліцією ухвалено новий Бюджетний кодекс, в першому читанні – Податковий кодекс. На жаль, ці документи не можуть вирішити питання податкової та бюджетної децентралізації без визначення територіальної основи місцевого самоврядування</p>	

На другому етапі (2009–2015 роки) передбачається:		
Проведення адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформи з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад		
Передача органам місцевого самоврядування повноважень і покладення відповідальності за надання послуг населенню		
Реалізація довгострокової стратегії розвитку кожного регіону		
Виконання програм подолання депресивності територій		
Укладення угод щодо регіонального розвитку		
Спрямовання державних інвестицій на розбудову соціально-економічної інфраструктури регіонів		
Проведення моніторингу існуючих інструментів стимулювання розвитку регіонів, результатів реформ на предмет їх ефективності та доцільності коригування з метою визначення державних пріоритетів регіонального розвитку на наступну довгострокову перспективу		
Цей період стане підготовчим до розроблення наступної державної стратегії регіонального розвитку		

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» та Державна стратегія регіонального розвитку мали слугувати розробленню регіональних стратегій розвитку та угод між Урядом України й українськими регіонами в особі обласних рад (Верховної Ради АРК).

На жаль, цього виявилось замало. Як показує аналіз, кожен із названих вище документів «живе власним життям», а визначені у цих документах пріоритети не є гармонізованими; в той же час диспропорції та міжрегіональні відмінності продовжують наростати.

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів»

Закон «Про стимулювання розвитку регіонів»⁶²² (надалі – ЗСРР) було ухвалено 8 вересня 2005 року на підставі Концепції державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України⁶²³. Предметом ЗСРР законодавець визначив: *«правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності території»*.

Відповідно до ЗСРР реалізація державної регіональної політики здійснюється на основі таких документів:

- Державна стратегія регіонального розвитку – затверджується Урядом України;
- регіональні стратегії розвитку – затверджуються відповідно Верховною Радою АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

Водночас приписи цього Закону породили низку змістовних проблем.

Проблема 1. Невідповідність чи суперечливість ДСРР та РСР

Формально регіональні стратегії можуть мати зовсім інші пріоритети, ніж ДСРР, оскільки відповідно до ч. 4 статті 3 ЗСРР, регіональні стратегії затверджуються *«з урахуванням норм, закладених у Державній стратегії регіонального розвитку»*.

Жодних вимог щодо порядку узгодження в РСР державних, регіональних та місцевих інтересів Закон не містить; погодження пріоритетів ДСРР із пріоритетами, визначеними для регіону, ДСРР не відбувається.

Натомість ЗСРР визначає, що *«узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів,*

⁶²² Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 № 2850-IV

⁶²³ Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25.05.2001 № 341/2001

виконання регіональних стратегій розвитку здійснюється на основі угод щодо регіонального розвитку».

Наявна певна логічна суперечність – вимог щодо узгодження ДСРР та РСР між собою не існує, оскільки немає процедури підготовки та узгодження з регіонами самої ДСРР, зате в подальшому «узгодження діяльності» забезпечується угодами щодо регіонального розвитку. Звідси неможливо зрозуміти, який з документів для регіонального розвитку має пріоритет: регіональна стратегія розвитку чи угода?

Якщо повернутись до іноземного досвіду, то можна побачити, що, наприклад, у Франції угода між урядом та регіоном має характер планувального документу, який погоджується та підписується двома сторонами і відтак виконує роль «регіональної стратегії розвитку» в українському розумінні.

Проблема 2. ЗСРР не визначає порядку реалізації та фінансування ДСРР і РСР

Статті 4–5 ЗСРР присвячено угодам щодо регіонального розвитку. Зокрема, стаття 4 встановлює, що *«угода щодо регіонального розвитку передбачає:*

- спільні заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з реалізації в регіоні державної стратегії регіонального розвитку;*
- спільні заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з реалізації регіональної стратегії розвитку».*

Далі йде мова щодо мінімально необхідного змісту угоди та порядку її укладання чи дострокового припинення. Але ані в цих статтях, ні в інших не йдеться про порядок реалізації, фінансування і моніторингу результативності заходів з регіонального розвитку, які реалізуються або державою, або регіоном відповідно до ДСРР чи РСР.

Крім того, якщо у тій же Франції за регіональним рівнем закріплено суттєві самостійні джерела доходів, які дають змогу формувати свої видатки розвитку та планувати виконання спільних заходів розвитку разом із державою, то фінансові ресурси регіонів в Україні де-факто є обмеженими і не дають змоги забезпечити навіть дворічне планування. Так само Законом не встановлено гарантії фінансування заходів щодо угоди на середньострокову перспективу. Адже ані цей закон, ні Бюджетний кодекс не встановлюють окремого порядку фінансування заходів згідно зі згаданими угодами.

Проблема 3. Закон не вирішує ні питання стимулювання регіонального розвитку, ані розв'язання проблеми депресивності територій

Як уже було сказано вище, ЗСРР не передбачає сучасних інструментів стимулювання регіонального розвитку через, наприклад, «точки росту», перепрофілювання старопромислових районів, створення індустріальних чи наукових парків тощо; не встановлює порядок залучення до процесу розробки РСР різних суб'єктів розвитку, не визначає стабільних та прогнозованих джерел фінансування заходів із регіонального розвитку.

Поряд з цим, незважаючи на те, що більшість статей закону (5 із 13-ти) присвячено проблемам депресивності територій, реальних інструментів подолання депресивності Закон не визначає, і це напевно є логічним, оскільки підходи щодо визначення депресивності територій, закладені у Законі, не є достатньо аргументованими.

Так, стаття 6 Закону визначає типи територій, які може бути віднесено до депресивних: від регіону до міста обласного значення. В такому підході справді складно віднайти реальні заходи щодо подолання депресивності. В кожному українському регіоні є досить розвинені території, зокрема, обласні центри. Навіть Кіровоград не можна назвати депресивним містом на фоні значних проблем, які є в області. З іншого боку, в кожній, навіть дуже розвиненій області є периферійні території, які деградуєть, або невеликі монофункціональні міста і селища, що створювались навколо одного підприємства і які після занепаду чи закриття підприємства відразу потрапили справді в розряд депресивних (хоча й не в розумінні цього Закону).

З огляду на відсутність у Законі чітких критеріїв щодо визнання депресивною певної території, в Україні ці території досі так і не визначено, так само як і реальні програми подолання депресивності не реалізовано. Якщо вирішити питання щодо чіткого визначення території депресивною, то до програми подолання депресивності можна було б застосувати механізм угоди між урядом та регіоном, де б визначались зобов'язання кожної із зацікавлених сторін щодо подолання депресивності.

З наведеного можна зробити такі висновки:

1) Юридичний зміст ЗСРР не відповідає меті, означеній у преамбулі Закону.

2) Інструментарій з регіонального розвитку у вигляді угоди щодо регіонального розвитку між Урядом та регіоном (в особі представницького органу) не є достатньо чітко означеним і таким, що охоплює широкий спектр проблем регіонального розвитку, які потрібно вирішувати.

3) Застосування нечітко визначеного терміну «депресивна територія» гальмує державне стимулювання вирішення проблем депресивності. Крім того, міжнародний досвід свідчить, що вирішення проблем регіонального розвитку, у тому числі депресивних територій, потребує застосування інструментів стимулювання точок зростання із використанням територій «проривного» розвитку як локомотиву для інших територій.

4) ЗСРР не використовує базові складові для розробки та реалізації стратегій, такі як Генеральна схема планування території України, схеми планування територій областей тощо.

5) З огляду на вищезазначене, ЗСРР потребує системного перегляду.

Ці висновки підтверджуються активністю народних депутатів України, які намагаються внести до згаданого Закону окремі зміни та доповнення.

Щоправда, ці зміни стосуються в основному питання «депресивності» територій, оскільки за відсутності у Законі системного підходу до регіональної політики та регіонального розвитку увага концентрується на питаннях отримання з бюджету додаткових коштів чи преференцій для окремих територій через так звану «депресивність».

Так, станом на 01.08.2010 було зареєстровано такі законопроекти щодо внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»: «Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання розвитку регіонів» № 2333 від 07.04.2008, «Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» (щодо розширення груп територій, які визнаються депресивними, та надання їм такого статусу)» № 3567 від 26.12.2008, «Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» (щодо моніторингу)» № 3567-1 від 31.12.2008, «Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» (щодо розширення груп територій, які визнаються депресивними, та надання їм такого статусу)» № 6519 від 14.06.2010, «Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо визнання територій депресивними» № 6569 від 22.06.2010.

Проект Закону «Про засади державної регіональної політики» від 1 червня 2010 року⁶²⁴ та проект Закону «Про основи державної регіональної політики» від 17 липня 2010 року⁶²⁵

01 червня 2010 року народні депутати України Матвієнко А., Мартиненко М., Трайдук М., Баранов В. зареєстрували у Верховній Раді України законопроект «Про засади державної регіональної політики».

Варто сказати, що в основу законопроекту покладено розробки, що готувались у Міністерстві регіонального розвитку та будівництва України протягом 2008–2009 рр. Законопроект, який було тоді підготовлено в Мінрегіонбуді, після багатоланкового узгодження в ЦОВВ суттєво скоротився порівняно з першими редакціями проекту. Проте навіть після скорочення та узгодження змісту законопроекту з Мінюстом та Мінфіном Міністерство економіки, що досить упереджено ставилось до законопроектної роботи у сфері регіональної політики, яку започаткував Мінрегіонбуд, на останньому етапі в особі тодішнього Міністра економіки фактично «поховало» законопроект уже на засіданні Уряду.

Законопроект № 6462 є фактично першим офіційно внесеним проектом, який за структурою та змістом наближається до найкращих законів європейських держав. Метою ухвалення Закону автори визначають створення законодавчої основи для реалізації нової державної регіональної політики, яка має охоплювати значно ширший спектр питань, ніж просто підтримку регіонального розвитку.

Дійсно, оскільки реалізація нової державної регіональної політики, особливо в частині нового інструментарію її здійснення, потребує додаткового законодавчого забезпечення – законопроект, у випадку його ухвалення, якраз і має на меті створити законодавчу базу для реалізації нової державної регіональної політики, а також стати основою для підготовки низки інших законів та нормативно-правових актів Уряду, що впливають із цього Закону. Законопроект «Про засади державної регіональної політики» є, з одного боку, проектом рамкового Закону, який є основою для ухвалення інших законів, з другого боку, він містить низку норм прямої дії, які дають змогу почати застосовувати значну частину нових інструментів державної регіональної політики відразу після ухвалення Закону.

Законопроект складається із 8 розділів та 35 статей.

⁶²⁴ Проект Закону «Про засади державної регіональної політики» від 01.06.2010 № 6462

⁶²⁵ Режим доступу: URL: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=2500;http://dbn.at.ua/load/0-0-0-606-20>

У першому розділі подано визначення основних термінів, які вживаються у Законі, встановлюються мета, об'єкти та суб'єкти, принципи та пріоритети державної регіональної політики.

У другому розділі визначено механізм формування та реалізації державної регіональної політики, зокрема, основні положення щодо змісту та процедури розробки Державної стратегії регіонального розвитку, стратегій розвитку регіону та програмних планів їх реалізації. Запровадження такої цілісної системи документів державної регіональної політики має на меті забезпечити практичне впровадження положень документів стратегічного планування за умови врахування потреб та інтересів всіх заінтересованих сторін.

У третьому розділі проекту визначено порядок створення та діяльності інституцій у сфері регіональної політики, зокрема, Національної ради з питань державної регіональної політики, рад регіонального розвитку та агенцій регіонального розвитку, що діятимуть у регіонах. Метою створення та діяльності цих інституцій є забезпечення врахування регіональних аспектів у діяльності органів державної влади, узгодження інтересів зацікавлених сторін та відповідно забезпечення розробки і реалізації документів державної регіональної політики.

У четвертому розділі проекту встановлено засади ресурсного забезпечення реалізації державної регіональної політики: фінансово-економічного, гуманітарного та кадрового.

У п'ятому розділі законопроекту закріплено механізми фінансування реалізації державної регіональної політики, а також порядок формування та діяльності Національного фонду регіонального розвитку, метою створення якого є забезпечення державної регіональної політики інструментом впорядкованого управління цільовим фінансуванням відповідно до найкращих практик ЄС.

У шостому розділі визначаються підходи до моніторингу здійснення державної регіональної політики, які є необхідними для формування відповідної нормативно-правової бази такого моніторингу, у тому числі для оцінки діяльності керівників органів виконавчої влади.

Сьомий розділ проекту Закону встановлює засади міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики.

Восьмий розділ – прикінцеві та перехідні положення – встановлює порядок набрання чинності цим Законом та визначає доручення Кабінетові Міністрів України на розроблення необхідних нормативно-правових актів, що впливають зі змісту цього Закону.

Фактично за цим Законом має бути створено систему інституцій, які, з одного боку, забезпечили б залучення до розробки та узгодження документів з регіональної політики всіх суб'єктів регіонального розвитку (система рад), а з другого, створили б систему партнерських організацій в регіонах, які б займалися просуванням регіону на ринки, готували стратегічні документи та вели незалежний моніторинг регіонального розвитку.

Проте найбільшою новелою, що викликає застереження багатьох прихильників «ручного» розподілу бюджетних ресурсів, є Державний фонд регіонального розвитку, який є головним джерелом фінансування регіональних проектів.

Фактично застосування нової системи фінансування регіональних проектів має створити в Україні умови, дуже подібні до європейських, де фінансування різних проектів регіонального розвитку здійснюється зі структурних фондів ЄС.

Нова модель реалізації державної регіональної політики, запропонована у проекті, передбачає досить чітку систему планувальних документів:

- 1) Державна стратегія регіонального розвитку;
- 2) стратегії розвитку регіонів;
- 3) План реалізації Державної стратегії регіонального розвитку;
- 4) плани реалізації стратегій розвитку регіонів.

Далі фінансування проектів здійснюється фактично в автоматичному режимі. Для фінансування проект має відповідати пріоритетам, визначеним у планувальних документах, бути ефективним, містити індикатори для моніторингу, мати співфінансування. Цей механізм мінімізує корупційні ризики та позбавляє регіональну політику «ручного» управління.

На жаль, висновок науково-експертного управління Верховної Ради України щодо проекту не є позитивним. Як у свій час і Міністерство юстиції не вважало за потрібне створювати інституції з регіонального розвитку у вигляді координаційних рад розвитку та агенцій регіонального розвитку, так на сьогодні думає і науково-експертне управління. Тим часом, подібні системи регіонального розвитку успішно діють у державах – нових членах ЄС, а з минулого року і в Молдові.

В цей час новий склад Міністерства регіонального розвитку та будівництва України оприлюднив свій проект Закону, який має дещо

змінену назву – «*Про основи державної регіональної політики*»⁶²⁶ від 17.07.2010. Законопроект від 17 липня 2010 року значною мірою відповідає Концепції державної регіональної політики⁶²⁷ розробленої Мінрегіонбудом у 2008 році, розглянутої Кабінетом Міністрів України і протокольно схваленої 2 липня 2008 року (пункт 1 протоколу № 32). Практика свідчить, що ухвалення Концепції урядовим актом не є гарантією для її реалізації. Тому переведення концептуального документа на рівень закону є виправданим, а в даному випадку – необхідним, оскільки у розумінні проекту державна регіональна політика є значно ширшим поняттям від «економічного розвитку регіонів».

Законопроект в основному побудовано на окремих розділах та статтях раніше підготовлених редакцій законопроекту «Про засади державної регіональної політики» (редакції від 03.12.2009, 07.10.2008, 06.05.2008), які уже неодноразово обговорювались і є досить детально відпрацьованими юридично.

Структура та зміст законопроекта

Законопроект складається із 4-х розділів та 21 статті. Загалом структура законопроекту відповідає його назві, проте є серйозні зауваження щодо наповнення предмету правового регулювання нормативним змістом. Так, практично всі статті проекту не мають нормативного характеру, що в принципі притаманно законам із подібною назвою («основи...»), але у контексті потреб правового регулювання проблем, пов'язаних із формуванням та реалізацією державної регіональної політики, такий підхід не є виправданим, оскільки ухвалення Закону у пропонованій редакції не дасть змоги вирішити жодної із проблем, означених вище.

Сумнівним виглядає визначення у статті 4 «об'єкту державної регіональної політики», як діяльності «з розвитку держави на усій її території та у її регіонах». Таке визначення входить у суперечність із визначенням поняття «державна регіональна політика» у статті 1 та з метою державної регіональної політики у статті 3. Варто також зауважити, що згідно із тлумачним словником української мови, об'єктом є «*пізнана дійсність, що існує поза свідомістю людини і незалежно від неї*», або ж «*явище, предмет, особа, що на них спрямовано певну діяльність, увагу і т. д.*». За ст. 177 Цивільного Кодексу

⁶²⁶ Режим доступу: URL: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=2500>;
<http://dbn.at.ua/load/0-0-0-606-20>

⁶²⁷ Режим доступу: URL: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=895>

Україні об'єктами цивільних прав є речі, у тому числі гроші та цінні папери, інше майно, майнові права, результати робіт, послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформація, а також інші матеріальні і нематеріальні блага.

Важливою для збалансованого та зрозумілого для всіх суб'єктів регіонального розвитку є логічна система планувальних документів. На жаль, ані чинне українське законодавство, ні проект Закону «Про основи державної регіональної політики» не визначають такого переліку та не встановлюють ані ієрархії подібних документів, ні способу їх підготовки та узгодження.

Незважаючи на те, що проект Закону містить статтю 7 «Погодження загальнодержавних та регіональних інтересів», правовий зміст статті є надто загальним, придатним «на всі випадки життя», проте не містить конкретних приписів щодо того, які саме питання підлягають узгодженню при розробці головних документів у сфері державної регіональної політики та регіонального розвитку.

Законопроект не містить норм, які б стимулювали органи місцевого самоврядування, громадські організації та приватний бізнес до активного долучення до процесу регіонального розвитку. Передбачена статтею 11 «Державна координаційна рада з питань регіонального розвитку» не здатна вирішити це завдання.

Окрім того, щодо закріплення такої інституції в Законі існує декілька юридичних проблем.

По-перше, стаття 13 проекту визначає «Державну координаційну раду з питань регіонального розвитку» як допоміжний орган при Президентові України. На разі повноваження Президента України визначаються виключно Конституцією України (пункт 31 частини 1 статті 106 Конституції). Тому Президенту неможливо Законом надати чи скасувати визначені Конституцією повноваження, а так само обмежити право Президента на створення допоміжних органів, передбачених пунктом 28 частини 1 статті 106 Конституції.

По-друге, не зрозуміло, яким чином формуватиметься персональний склад ради, з огляду на потребу забезпечити узгодження інтересів між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, врахувати регіональні інтереси.

По-третє, яким є статус рішень ради і як бути, коли Президент, який є головою ради, перебуває у меншості і коли рішення, ухвалене радою, не задовольняє Президента. Хто і як має виконувати рішення ради тощо.

Важливим елементом правового змісту проекту є досить чітке визначення повноважень центрального органу виконавчої влади у сфері регіональної політики, що має покласти край компетенційним суперечкам між Міністерством економіки та Міністерством регіонального розвитку та будівництва.

Якщо порівняти структуру та зміст двох проектів у сфері державної регіональної політики в редакціях від 03.12.2009 та 17.07.2010 – можна побачити, що нова редакція по суті є скороченою версією попередньої редакції. У ній просто відсутні головні новачії попереднього законопроекту «Про засади державної регіональної політики», що добре видно із викладеної нижче таблиці.

Таблиця. Порівняння структури законопроектів «Про основи державної регіональної політики» від 17.07.2010 та «Про засади державної регіональної політики» від 03.12.2009. В таблиці розміщення статей проекту «Про засади державної регіональної політики» від 03.12.2009 здійснено у максимальній відповідності зі змістом статей проекту «Про основи державної регіональної політики» від 17.07.2010

<i>«Про основи державної регіональної політики» 17.07.2010</i>	<i>«Про засади державної регіональної політики» від 03.12.2009</i>
Розділ I. загальні положення	Розділ I. Загальні положення
Стаття 1. Визначення основних термінів	Стаття 1. Визначення основних термінів
Стаття 2. Мета державної регіональної політики	Стаття 2. Мета державної регіональної політики
Стаття 3. Принципи здійснення державної регіональної політики	Стаття 3. Принципи здійснення державної регіональної політики
Стаття 4. Об'єкти та суб'єкти державної регіональної політики	Стаття 4. Об'єкти та суб'єкти державної регіональної політики
Стаття 5. Законодавство про державну регіональну політику	Стаття 5. Законодавство про державну регіональну політику
Стаття 6. Пріоритети державної регіональної політики Стаття 7. Погодження загальнодержавних та регіональних інтересів	
Розділ II. Засоби забезпечення регіональної політики	Розділ II. Формування державної регіональної політики

	<p>Стаття 6. Система документів державної регіональної політики</p> <p>Стаття 7. Державна стратегія регіонального розвитку</p> <p>Стаття 8. Узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів при розробленні Державної стратегії регіонального розвитку</p> <p>Стаття 9. Стратегія розвитку регіону</p> <p>Стаття 10. План реалізації Державної стратегії регіонального розвитку</p> <p>Стаття 11. План реалізації Стратегії розвитку регіону</p>
Стаття 8. Засоби та інструменти реалізації державної регіональної політики	
Стаття 9. Економічне та фінансове забезпечення державної регіональної політики	<p>Розділ IV. Фінансове забезпечення державної регіональної політики</p> <p>Стаття 19. Механізми фінансування державної регіональної політики</p> <p>Стаття 20. Джерела фінансування державної регіональної політики</p> <p>Стаття 21. Державний фонд регіонального розвитку</p> <p>Стаття 22. Фінансування з Державного фонду регіонального розвитку</p> <p>Стаття 23. Управління Державним фондом регіонального розвитку</p> <p>Стаття 24. Загальний порядок подання та розгляду програм (проектів) регіонального розвитку</p>
Стаття 10. Забезпечення конкурентоспроможності регіонів	
Стаття 11. Інституційне забезпечення державної регіональної політики	Розділ III. Інституційне забезпечення державної регіональної політики
Стаття 12. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері регіональної політики	Стаття 12. Інституції, що забезпечують розроблення та реалізацію державної регіональної політики

Стаття 13. Державна координаційна рада з питань регіонального розвитку	Стаття 16. Національна координаційна рада регіонального розвитку Стаття 17. Координаційна рада розвитку регіону Стаття 18. Агенція регіонального розвитку
Стаття 14. Повноваження в сфері регіональної політики центральних органів виконавчої влади Стаття 15. Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері державної регіональної політики Стаття 16. Повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міських рад у сфері державної регіональної політики Стаття 17. Гуманітарне забезпечення реалізації державної регіональної політики Стаття 18. Кадрове забезпечення здійснення державної регіональної політики	Стаття 13. Повноваження в сфері регіональної політики центральних органів виконавчої влади Стаття 14. Повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міських рад у сфері державної регіональної політики Стаття 15. Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері державної регіональної політики
Стаття 19. Використання механізмів міжнародного співробітництва в інтересах реалізації державної регіональної політики	Розділ VI. Міжнародне співробітництво у сфері регіональної політики Стаття 26. Міжнародне співробітництво у сфері регіональної політики
Розділ III. Моніторинг регіонального розвитку	Розділ V. Моніторинг реалізації державної регіональної політики
Стаття 20. Система моніторингу регіонального розвитку Стаття 21. Індикатори оцінки регіонального розвитку	Стаття 25. Система моніторингу реалізації державної регіональної політики
Розділ IV. Прикінцеві положення	Розділ VII. Прикінцеві та перехідні положення

Узагальнюючи, можна зробити висновок, що за період 2008–2010 рр в Україні відбулась спроба запровадити нові підходи до формування

та реалізації державної регіональної політики, які, на жаль, внаслідок низки суб'єктивних причин так і не було реалізовано.

Розроблену в Мінрегіонбуді Концепцію державної регіональної політики не було ухвалено нормативним актом, а лише протоколом засідання Уряду, а законопроект, розроблений на її основі, не знайшов підтримки урядів Ю. Тимошенко і М. Азарова.

Таким чином на сьогодні можна стверджувати, що у сфері державної регіональної політики триває певна стагнація: проект Закону України «Про основи державної регіональної політики» в редакції Мінрегіонбуду від 17.07.10 є надто загальним, аби стати основою системного законодавства для вирішення амбітних цілей, визначених в преамбулі законопроекту та у меті державної регіональної політики, а законопроект № 6462 від 01.06.2010 від народних депутатів України А. Матвієнка, М. Мартиненка, М. Трайдука, В. Баранова навряд чи має шанси на ухвалення в Парламенті.

Але оскільки Президентом України не раз проголошувалась мета щодо стрімкого розвитку регіонів, можна припустити, що ситуація зможе вирішитись через певний комплексний перегляд та взаємоузгодження таких законів, як закони України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 № 2856-IV, «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 №1621-IV, «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» від 23.03.2000 №1602-III, а також шляхом ухвалення двох нових законів: про регіональну політику та про регіональний розвиток.

Додатки до розділу 3.

Додаток 1

КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України (далі – Концепція) визначає: основні засади організації адміністративно-територіального устрою України та формування адміністративно-територіальних утворень, їх типологію; організацію відповідно до адміністративно-територіального устрою публічної влади на відповідних рівнях; законодавче забезпечення проведення адміністративно-територіальної реформи та етапи її проведення.

1. Проблеми, на розв'язання яких спрямована Концепція

Серед основних проблем сучасного адміністративно-територіального устрою України:

- невідповідність його структури;
- відсутність єдиної класифікації адміністративно-територіальних одиниць та застарілість порядку і критеріїв їх віднесення до відповідних категорій;
- значна диспропорція в ресурсному забезпеченні та рівнях соціально-економічного розвитку між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня;
- невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх ресурсному потенціалу;
- наявність у складі адміністративно-територіальної одиниці інших адміністративно-територіальних одиниць цього ж рівня;
- невідповідність адміністративно-територіальних одиниць рекомендаціям до адміністративно-територіальних одиниць Європейського Союзу;
- наявність у межах території деяких адміністративно-територіальних одиниць територій, що належать іншим адміністративно-територіальним одиницям цього ж рівня адміністративно-територіального устрою;
- нераціональне розмежування між окремими адміністративно-територіальними одиницями;
- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового (понад 12 тис.) та районного рівня (понад 500), що знижує ефективність надання ними відповідних послуг та контролю.

Нераціональний адміністративно-територіальний устрій України спричиняє:

- дублювання повноважень органів публічної влади різних рівнів адміністративно-територіального устрою, що породжує неузгодженість компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;
- неможливість повного розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіальних одиниць, що знижує ефективність органів публічної влади та породжує їх безвідповідальність;

- неефективність контролю місцевих органів виконавчої влади за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- ускладнення земельних відносин через наявність земель з невизначеною юрисдикцією суб'єктів та земель з декількома власниками – особами публічного права, що знижує ефективність їх використання;
- невідповідність рівнів органів місцевого самоврядування, які приймають рішення зі земельних питань, рівню важливості питань, що провокує ризики корупції;
- наявність двоступеневої системи міжбюджетних трансфертів, що породжує нерівномірність забезпечення населення послугами, які надаються відповідними бюджетними установами на рівні міста районного значення, селища, села;
- неефективне використання ресурсів на забезпечення функціонування органів публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях зі значно нижчою від прийнятої чисельності населення з огляду на навантаження на бюджетні установи;
- низьку інвестиційну привабливість у зв'язку із ускладненою системою адміністративних відносин;
- неможливість вироблення єдиних уніфікованих критеріїв оцінки ефективності витрачання коштів на управління адміністративно-територіальними одиницями одного рівня;
- занепад сільської бюджетної інфраструктури, насамперед на периферії районів, і, як наслідок, прискорену міграцію сільського населення.

Формування ефективної та зрозумілої системи адміністративно-територіального устрою України можливе шляхом його реформування відповідно до засад цієї Концепції.

2. Мета реформи адміністративно-територіального устрою

Метою реформи адміністративно-територіального устрою є визначення раціональної просторової основи для організації публічної влади, забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг населенню, ефективного використання ресурсного потенціалу, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики та реалізації державної регіональної політики.

3. Шляхи і засоби розв'язання проблеми

З метою визначення територіальної основи для формування ефективної системи організації влади необхідно встановити:

- вимоги до організації адміністративно-територіального устрою;
- правовий статус адміністративно-територіальних одиниць;
- вимоги до формування адміністративно-територіальних одиниць;
- систему органів публічної влади відповідно до адміністративно-територіального устрою;
- організацію управління на рівні поселень.

3.1. Вимоги до організації адміністративно-територіального устрою

Основою організації адміністративно-територіального устрою України є поселенська мережа, що складається з поселень – міст, селищ, сіл, як місць постійного компактного проживання людей. Віднесення поселень до зазначених категорій визначається залежно від кількості населення, рівня урбанізації, організації комунального господарства та характеру економічної діяльності мешканців. На їх базі формуються адміністративно-територіальні одиниці (надалі – АТО) трьох рівнів: громади, райони, регіони.

Адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальний устрій реформується з дотриманням таких вимог:

- узгодженість системи АТО, створених для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів влади;
- повсюдність юрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування на територіях відповідних АТО, за винятком окремих територій зі спеціальним статусом, де створюються спеціалізовані адміністрації відповідно до окремих законів;
- збіг меж АТО з межами сусідніх АТО того ж рівня;
- розташування території АТО в межах території лише однієї АТО вищого рівня;
- застосування принципу субсидіарності при визначенні повноважень для органів публічної влади кожного рівня АТО;

- наявність для кожного рівня АТО повноважень, у т. ч. галузевих, які є основними щодо інших рівнів, що виправдовує створення такого рівня АТО;
- відповідність кількості суб'єктів управління, координації чи контролю з боку держави, що знаходяться у сфері впливу кожного органу публічної влади, критеріям ефективного менеджменту;
- відповідність адміністративно-територіального устрою рекомендаціям ЄС щодо Номенклатури територіальних одиниць для статистики NUTS (Nomenclature of territorial units for statistics).

3.2. Правовий статус адміністративно-територіальних одиниць

До всіх органів публічної влади (органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади), створених на базі АТО, застосовуються:

- єдині вимоги стосовно компетенцій надання соціальних та адміністративних послуг згідно із соціальними стандартами, які визначаються законом;
- прямі комунікативні відносини з центральними органами влади;
- єдина система статистичної звітності.

Для місцевих бюджетів кожної АТО застосовуються прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України.

При формуванні, реорганізації АТО актом Верховної Ради України затверджується її назва, межі та адміністративний центр.

3.3. Основні вимоги до адміністративно-територіальних одиниць при їх формуванні та реорганізації

У процесі прийняття рішення щодо формування чи реорганізації адміністративно-територіальної одиниці повинні враховуватись наступні вимоги:

1) повна та виключна компетенція органів публічної влади одного рівня – місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні мати ресурсну спроможність здійснювати повноваження, визначені за відповідним адміністративно-територіальним рівнем;

2) нерозривність території АТО. В межах її території не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня. Адміністративний центр АТО повинен бути максимально близько розміщеним до її географічного центру;

3) рівень дотаційності місцевих бюджетів не повинен зменшувати стимул до нарощування податкової бази, закріпленої за бюджетом АТО;

4) універсальність АТО – диспропорції територій у межах одного рівня АТО повинні вкладатися у межі статистичних відхилень, допустимих для здійснення єдиної державної регіональної політики у відповідних сферах;

5) стійкість до демографічних, економічних, екологічних викликів, відсутність внутрішніх чинників власної дезорганізації;

6) узгодженість кількості отримувачів публічних послуг із галузевими нормами навантаження на бюджетні установи та бюджетними можливостями фінансування цих установ;

7) здатність органів місцевого самоврядування АТО приймати обов'язкові, але непопулярні рішення, зокрема, у частині місцевих податків та зборів, тарифів;

8) взаємодоповнювання – в АТО, особливо вищих рівнів, повинні дотримуватися пропорції між територіями з високим та низьким бюджетним потенціалом, територіями з вузькоспеціалізованою та диверсифікованою економіками, що сприятиме забезпеченню більш рівного доступу до публічних послуг.

3.4. Громада

Громада є базовим рівнем адміністративно-територіального устрою в Україні.

Громадою є АТО, сформована з одного або декількох поселень і яка є територіальною основою організації діяльності органів місцевого самоврядування з надання населенню основних соціальних послуг.

Громада формується, як правило, шляхом об'єднання поселень разом з прилеглими до них територіями навколо поселення (місто, селище) – центру економічної активності, де розміщені основні місця працевлаштування мешканців навколишніх поселень та наявні кращі, ніж у найближчих поселеннях, елементи бюджетної та інженерної інфраструктури та транспортної доступності.

Максимальна віддаленість поселень від центру громади визначається, як правило, базовими вимогами надання соціальних послуг на цьому рівні, насамперед: терміном надання невідкладної медичної допомоги (15–20 хв.), терміном доставки учнів до загальноосвітньої школи шкільним автобусом (15–20 хв.), терміном прибуття рятувальників для ліквідації надзвичайної ситуації (до 15 хв.).

У разі якщо сформувати громаду на базі центру економічної активності неможливо, то з дотриманням критеріїв щодо доступності соціальних послуг громада формується навколо села – центру соціального розвитку, що визначається як поселення, найближче розташоване до географічного центру новоутвореної громади.

3.5. Район

Район є адміністративно-територіальною одиницею субрегіонального рівня.

Район формується з дотриманням умов ефективного менеджменту як проміжний рівень між базовим і регіональним рівнями.

Район складається з громад.

Райони, як правило, повинні відповідати рекомендаціям ЄС щодо NUTS-3.

3.6. Регіон

Регіон є адміністративно-територіальною одиницею регіонального рівня. Під поняттям регіон розуміють: Автономну Республіку Крим, області.

Регіон складається з районів.

Регіони, як правило, повинні відповідати рекомендаціям ЄС щодо NUTS-2.

3.7. Адміністративно-територіальний устрій міст зі спеціальним статусом – Києва та Севастополя

На території міста зі спеціальним статусом Києва реалізуються повноваження громади, району та регіону. Для цього формуються АТО – місто-регіон Київ та райони в місті Києві.

На території міста зі спеціальним статусом Севастополя реалізуються повноваження громади, району та регіону. Для цього формуються АТО – місто-регіон Севастополь та райони в місті Севастополі.

3.8. Організація системи органів публічної влади

Розподіл повноважень між органами публічної влади, що створюються в АТО різних рівнів, здійснюється за принципом субсидіарності і визначається законом.

На рівні громади створюються органи місцевого самоврядування та представництва центральних органів виконавчої влади.

Район є базовим рівнем для організації місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції – районних державних адміністрацій.

Район є також рівнем місцевого самоврядування, на якому виконуються ті публічні завдання, які не можуть бути виконані на рівні громади або виконання яких на рівні громади є неефективним.

На рівні області діють місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції – обласні державні адміністрації – та органи місцевого самоврядування регіонального рівня.

На рівні Автономної Республіки Крим діють представницький та виконавчий орган та Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. Повноваження цих органів визначаються законами.

Особливості здійснення місцевого самоврядування, виконавчої влади у містах-регіонах Києві та Севастополі та в районах, що входять до складу міст Києва і Севастополя, визначаються окремими законами.

3.9. Організація управління на рівні поселень та районів у містах

Кожне відокремлене поселення з чисельністю населення понад 50 осіб є основою для формування територіальної одиниці (надалі – ТО), що входить до складу громади.

Поселення з чисельністю населення менше 50 осіб є частиною ТО.

Територія ТО включає в себе територію поселення (поселень) та прилеглих земель. Межі ТО збігаються з межами сусідніх ТО і визначаються рішенням ради громади.

У ТО, що сформована не на основі поселення, що є центром громади, окремі управлінські та представницькі функції громади здійснює посадова особа ТО – староста (голова) поселення (села, селища).

Основні повноваження старости визначаються законом.

Залежно від розміру поселення згідно з рішенням старости ради громади поселенням можуть надаватися додаткові повноваження, окрім тих, що виконуються на рівні цього поселення.

Староста поселення обирається мешканцями поселень, що входять до складу ТО. У поселенні – центрі громади – староста не обирається. Його функції виконує голова громади.

Зі старостою поселення виконавчий орган ради громади укладає контракт про надання відповідних послуг. Критерієм встановлення рівня оплати є кількість мешканців поселення та розмір території ТО

На рівні ТО, що сформована не на основі поселення, що є центром громади, може створюватися представницький орган самоорганізації населення, який є дорадчим органом при старості.

На рівні громади забезпечується представництво старост через формування ради старост при голові громади. Повноваження ради старост визначаються законом.

У містах з чисельністю населення понад 300 тис. осіб можуть створюватися райони в місті з чисельністю населення не менше 100 тис. осіб у кожному, на рівні яких функціонують органи самоорганізації населення та відокремлені підрозділи виконавчого органу ради громади.

4. Законодавче забезпечення

Законодавче забезпечення проведення реформи адміністративно-територіального устрою передбачає ухвалення:

- Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України»;
- внесення змін до законів України:
 - «Про місцеве самоврядування в Україні»;
 - «Про місцеві державні адміністрації»;
 - «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних міських голів»;
 - «Про органи самоорганізації населення»;
 - до Бюджетного кодексу України;
 - до Земельного кодексу України.

Впровадження реформи також вимагає розроблення галузевих стандартів та критеріїв оцінки надання відповідних послуг; внесення змін до інших законів та підзаконних актів галузевого характеру у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої.

Здійснення реформи адміністративно-територіального устрою повинно бути синхронізоване з проведенням реформи місцевого самоврядування та територіальної організації виконавчої влади.

Формування виконавчих органів місцевого самоврядування на рівні районів, областей та міст зі спеціальним статусом Києва і Севастополя потребує внесення відповідних змін до Конституції України.

5. Етапи реформи адміністративно-територіального устрою

Проведення швидкої, системної та збалансованої реформи адміністративно-територіального устрою передбачає її поетапне здійснення:

Перший етап – підготовчий (орієнтовний термін – 2008–2009 рр.):

- розроблення та схвалення концепції;
- розрахунок видатків, необхідних для проведення реформування кадрових переміщень;
- розроблення проектів нормативно-правових актів, що необхідні для проведення реформи;
- утворення урядового органу зі здійснення реформи;
- створення територіальних підрозділів з проведення реформи;
- моделювання результатів формування адміністративно-територіальних одиниць у всіх регіонах;
- кадрова підготовка службовців органів місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади.

Другий етап – формування соціально-політичної бази реформи (орієнтовний термін – 2009–2010 рр):

- просвітницька, інформаційна кампанія;
- укладення політичної угоди між основними парламентськими фракціями, Президентом та Урядом про здійснення реформи;
- запровадження системи фінансових та інших стимулів для формування громад на добровільній основі відповідно до умов, визначених Концепцією;
- формування громад на добровільній основі відповідно до умов, визначених Концепцією на основі чинного законодавства;
- розроблення соціальних стандартів критеріїв оцінки надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Третій етап – формування громад, упорядкування районного поділу (орієнтовний термін – 2010 рік):

- завершення формування громад відповідно до законів;
- проведення виборів до рад новостворених громад у 2010 році з повноваженнями, визначеними за органами місцевого самоврядування згідно із законом;

- перехід новостворених громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом України;
- формування нових районів відповідно до встановлених критеріїв;
- реорганізація районних державних адміністрацій.

Четвертий етап – розширення повноважень органів місцевого самоврядування районів та регіонів (2011–2014 рр.):

- ухвалення змін до Конституції України;
- обрання районних рад та формування їх виконавчих органів;
- упорядкування у разі необхідності меж областей;
- реорганізація обласних державних адміністрацій;
- обрання обласних рад та формування їх виконавчих органів.

Сучасні області в загальному відповідають вимогам щодо організації адміністративно-територіального устрою та умовам формування АТО регіонального рівня. Тому проведення кардинальних змін на цьому рівні не передбачаються.

6. Очікувані результати реалізації Концепції

Впровадження Концепції дасть можливість:

- упорядкувати адміністративно-територіальні одиниці, здійснити їх уніфікацію, систематизацію, забезпечити їх порівняльність;
- підвищити ефективність використання бюджетних коштів, зумовити зростання доходної частини місцевих бюджетів;
- покращити якість та просторово-часову доступність соціальних послуг для населення;
- зупинити деградацію сільської поселенської мережі, зменшити соціо-культурну різницю між містом та селом;
- вирішити ряд інфраструктурних проблем, таких як транспортне сполучення, вивезення та утилізація сміття, водопостачання, утримання та ремонт доріг;
- створити просторову основу регіонального розвитку, покращити просторове планування розвитку територій;
- покращити передумови для пожвавлення залучення інвестицій;
- покращити управління земельними ресурсами, знизити корупційну вразливість операцій із землею;
- удосконалити систему управління територіями.

Реформа адміністративно-територіального устрою відкриває перспективи проведення ряду реформ. Пришвидшується інвентаризація землі, розроблення генпланів та планів використання земель. З'являються перспективи для проведення податкової реформи, судоустрою, введення страхової медицини.

7. Фінансові, матеріально-технічні, трудові ресурси та джерела фінансування

Реалізація Концепції потребує створення окремої тимчасової системи організаційного забезпечення реформи як на рівні ЦОВВ, так і на територіальному, в першу чергу, на рівні обласних державних адміністрацій.

Передача ряду повноважень із районного рівня на рівень громади супроводжуватиметься змінами в органах управління. На третьому етапі реформи передбачається поступове зменшення кількості районних державних адміністрацій. Крім цього, очікується вивільнення значної кількості штатів у сільських радах у зв'язку з їх реформуванням. Переважна більшість вказаних працівників буде працевлаштована в органах управління громад, створених, в першу чергу, на базі міст районного значення, селищ.

У частині інвестиційних вкладень в інфраструктуру громад основна частина їх буде направлена на придбання чи ремонт приміщень у громадах, створених на базі сіл – центрів соціального розвитку. З урахуванням того, що значну їх частину становитимуть колишні районні центри, що втратили свій статус внаслідок реформи адміністративно-територіального устрою в 50-60-ті рр. XX ст., очікується створення не більше 200 нових центрів громад.

На етапі впровадження реформи необхідне проведення широкої просвітницько-агітаційної роботи.

Фінансування проведення реформи передбачається з державного, місцевих бюджетів та джерел, не заборонених законодавством. З державного бюджету в основному будуть фінансуватись капітальні видатки.

Конкретні обсяги ресурсів, необхідних для впровадження реформи, можуть бути визначені при розробленні заходів щодо її реалізації.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗБОРУ ІНФОРМАЦІЇ ТА ПОПЕРЕДНЬОГО АНАЛІЗУ МОЖЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДІЄЗДАТНИХ ГРОМАД У РЕГІОНАХ

Одним із головних принципів формування моделей дієздатних територіальних громад є обережне ставлення до проектів змін меж адміністративно-територіальних одиниць.

Розроблення цих моделей з географічної точки зору ґрунтується на:

- аналізі історії змін адміністративно-територіального устрою за тривалий період; стійкості конкретних ділянок сучасних адміністративних кордонів; виявленні «острівців», що тяжіють до головних центрів території, яка ніколи не змінювала своєї адміністративної належності; стійкості виконання адміністративних функцій певними населеними пунктами;

- вивченні мереж відомчого поділу (військових округів, залізниць, округів з управління енергосподарством тощо), сукупність яких відображує реальний господарчий, транспортний та соціальний поділ території;

- порівнянні існуючих схем галузевого та інтегрованого економічного, соціального та інших видів районування з новою моделлю районування;

- вивченні ареалів впливу міст (у першу чергу трудових та інших зв'язків населення з містом);

- аналізі інфраструктурної забезпеченості міст для виконання ними функцій адміністративних центрів у районах;

- виявленні культурно-географічних спільностей, територіальних розбіжностей в умовах та рівні життя, аналізі існуючих адміністративних кордонів тощо.

При прийнятті рішень щодо формування моделі дієздатної територіальної громади потрібно здійснювати також аналіз документів, що відображають:

- демографічну ситуацію на її території та тенденції до її зміни;

- економічну діяльність та її відображення в бюджетній інформації;

- основні місця працевлаштування мешканців та напрями їх щоденної міграції;

- етнічні, історичні, культурні особливості територій;

- адміністративно-територіальний устрій, що існував у різні часи на території запропонованої моделі дієздатної територіальної громади.

І. Етапи моделювання дієздатних територіальних громад

а) Формування громад на базі центрів економічної активності

1. Визначаються центри економічної активності як потенційні центри громад. При цьому однозначно центрами громад визначаються:

- існуючі міста обласного значення, міста районного значення та селища – районні центри;

- міста районного значення та селища – колишні районні центри, які знаходяться на відстані понад 10 км від більших міст.

2. Міста районного значення, які знаходяться в безпосередній близькості до більших міст (до 10 км), можуть бути визнані центрами громад, якщо вони є основним місцем працевлаштування своїх мешканців та мають відповідну бюджетну інфраструктуру. В іншому разі вказані поселення мають входити в межі громади з більш потужним центром. Селища включаються в межі громади, де центром є місто, в будь-якому разі, якщо вони знаходяться ближче, як 10 км від нього і перебувають в зоні його впливу.

3. Визначаються інші потенційні центри економічної активності – селища, великі села, що демонструють стійку тенденцію до економічного зростання і знаходяться на відстані понад 10 км від вибраних раніше центрів або за межами зон їхнього впливу.

4. Визначаються зони впливу центрів громад – для міст районного значення, селищ – 10 км, для міст обласного значення чисельністю жителів менше 50 тис. чол. – 15 км, для міст з чисельністю жителів понад 50 тис. чол. – 20 км., для міст - обласних центрів – 30 км. Межі громад, як правило, визначаються посередині між межами забудови населених пунктів, визначених як центри сусідніх громад. Якщо між географічно близькими поселеннями відсутнє надійне транспортне сполучення (немає дороги, мосту, інших інженерних споруд чи їх спорудження недоцільне), такі поселення відносяться до зон впливу різних громад. Це обмеження також стосується сусідніх поселень, розділених природними перепонами, – ріками, ярами, горами, великими лісовими масивами.

5. Не бажано допускати наявність в одній громаді більше одного центру економічної активності, що надалі може призвести до виникнення джерела внутрішнього протистояння в громаді.

б) Формування громад на базі соціально-культурних центрів

1. Якщо група поселень знаходиться далі зони впливу центрів економічної активності або комунікації з ними є ускладненими (погана дорога, гори, ріки), з таких поселень формується окрема громада. При цьому слід пам'ятати, що вкладення в інфраструктуру такої громади будуть високими.

2. При визначенні центрів громад на території, де центр економічної активності відсутній, перевага надається колишнім районним центрам, іншим поселенням, які жителями навколишніх поселень традиційно визнаються **місцевими центрами громадського**, культурного, релігійного життя, центрами торгівлі тощо.

3. Якщо поселення, що відповідають умовам, визначеним у пункті 2, відсутні, за центр громади бажано обрати поселення в географічному центрі її території, навіть якщо воно не є найбільшим порівняно з іншими поселеннями. При цьому слід враховувати перспективи розвитку вказаних поселень, наявність природних факторів комунікативної активності (ринки, перетин транспортних сполучень тощо).

4. Одинокі поселення, які не входять в зони впливу центрів громад – центрів економічної активності, приєднуються до громад, центри яких розташовані до них найближче, або до тих, з центрами яких є найкраще сполучення. Однак при цьому необхідно подбати про створення в цих поселеннях чи в безпосередній близькості від них бюджетних установ, що надають послуги за принципом часової доступності (15–20 хв. для швидкої допомоги, ЗОШ, пожежної служби).

в) Рекомендації щодо визначення меж громад

При визначенні меж громад доцільно дотримуватися таких рекомендацій:

- межі громад бажано проводити по характерних особливостях рельєфу;
- межі землекористування потрібно враховувати, але вони не повинні розглядатись як визначальні;
- межі регіонів змінюються лише в особливих випадках, якщо необхідно виконати умову нерозривності регіону як адміністративно-територіальної одиниці;
- межі громад можуть перетинати існуючі межі сучасних районів, якщо при цьому поселення опиняються ближче до центрів громад, крім випадків, коли межа району одночасно є межею регіону;
- території існуючих сільських рад розривати не бажано;

- у разі якщо поселення знаходиться на однаковій відстані від центрів громад, при прийнятті рішення про його віднесення до однієї з них пріоритет варто надавати тій, де адміністративний центр має кращу бюджетну інфраструктуру, з яким краща дорожнє сполучення чи який знаходиться в межах існуючого адміністративного району;
- бажано, щоб площі новоутворених громад були співрозмірні;
- бажано вирівнювати межі громад, якщо це дозволяє топографія;
- території аеропортів біля обласних центрів потрібно включати в громади, створені на основі міст – обласних центрів (це не стосується м. Києва);
- кількість поселень у громаді, як правило, не повинна перевищувати 30;
- при визначенні меж громад бажано, щоб дороги, що з'єднують поселення, залишались у межах громади;
- межі однієї громади повинні збігатися з межами сусідніх або з державним кордоном України, крім тих, що межують із зоною відчуження в районі колишньої Чорнобильської АЕС.

II. Документація на змодельовані громади

На кожну змодельовану громаду необхідно сформувати комплект документів, необхідний для прийняття рішення щодо утворення громади. Він має включати картографічні матеріали та паспорт громади. При формуванні паспорта громади слід враховувати рекомендовані головні повноваження органів публічної влади на різних рівнях адміністративно-територіальних одиниць, визначені в додатку до Доповідної записки до проекту Концепції реформування місцевого самоврядування.

Паспорт громади включає:

- назву громади;
- назву її адміністративного центру;
- кількість населення станом на 1 січня 2008 року;
- площу громади;
- перелік поселень, що входять до громади;
- інформацію про поселення, що включає кількість населення, відстань до адміністративного центру, наявність та характеристики бюджетних установ, наявність комунальної інфраструктури та її основні характеристики;
- основну бюджетну інформацію, що включає прогнозовані видатки для забезпечення виконання повноважень громади, контингент

надходжень по податках та зборах, що акумулюються на території новоствореної громади (на основі звітності за попередній рік) і зараховуються до різних рівнів місцевих бюджетів, розрахунковий рівень дотацій (коштів, що передаються до державного бюджету);

- наявність підрозділів виконавчої влади, які повинні функціонувати на території громади.

Додаток 3
Проект
березень, 2010

ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

Цей Закон визначає поняття та засади адміністративно-територіального устрою України, рівні адміністративно-територіальних одиниць, інших територіальних утворень, порядок вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань адміністративно-територіального устрою.

Розділ 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Поняття та система адміністративно-територіального устрою України

1. Адміністративно-територіальний устрій України – це обумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, з метою забезпечення населення необхідним рівнем публічних послуг, раціональної системи управління соціально-економічними процесами, збалансованого розвитку всієї території держави.

2. Систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища, села, на основі яких формуються адміністративно-територіальні одиниці (далі – АТО) та територіальні одиниці на підставі та в порядку, визначеним цим Законом.

3. Поселення (населений пункт) – це компактно заселене місце постійного проживання людей, що має сталий склад населення, власну назву, визначені межі та зареєстровано в порядку, передбаченому цим Законом. За чисельністю населення, соціально-економічними та урбаністичними характеристиками поселення поділяються на наступні категорії:

1) Село – поселення з переважно садибною забудовою, утворення та розвиток якого пов'язані в основному із сільськогосподарською діяльністю.

2) Селище – поселення з переважно садибною забудовою, утворення та розвиток якого пов'язані з розташуванням на його території об'єктів економічної активності переважно несільськогосподарського спрямування, яке має елементи соціальної комунальної інфраструктури, з чисельністю постійного населення більше 1000 жителів.

3) Місто – поселення з компактною, переважно багатоповерховою забудовою, на території якого розташовані об'єкти економічної активності, яке має розвинуту соціальну, комунальну і транспортну інфраструктуру, з чисельністю населення не менше ніж 10 тисяч жителів.

Статус міста може мати поселення, що відповідає вищевказаним умовам з меншою чисельністю жителів, якщо воно набуло цей статус історично.

4. Тимчасове поселення – компактне місце перебування (праці, служби, відпочинку, відбування покарання) громадян, зареєстрованих за іншим місцем постійного проживання, що може мати власну назву або не мати її.

5. Межі поселення та тимчасового поселення визначаються межами забудови на підставі містобудівної документації, розробленої відповідно до законодавства.

Стаття 2. Принципи адміністративно-територіального устрою України

Адміністративно-територіальний устрій будується та таких принципах:

1) узгодженість системи АТО, створених для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів державної влади;

2) повсюдність юрисдикції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на територіях відповідних АТО, за

винятком окремих територій зі спеціальним статусом, де створюються спеціалізовані адміністрації відповідно до окремих законів;

3) збіг меж АТО з межами сусідніх АТО того ж рівня;

4) обов'язковість розташування території АТО в межах території лише однієї АТО вищого рівня інтеграції;

5) субсидіарність у розподілі повноважень між рівнями публічної влади;

6) запровадження рівня АТО лише у випадку, якщо є повноваження, які неможливо чи нерационально виконувати на інших рівнях, в першу чергу, нижчих;

7) забезпечення однорідності адміністративно-територіальних одиниць за площею та віддаленістю від центру;

8) відповідність рекомендаціям Європейського Союзу щодо номенклатури територіальних одиниць для статистичних цілей.

Стаття 4. Адміністративно-територіальні одиниці

1. Адміністративно-територіальна одиниця – це цілісна частина території України, що є територіальною основою для організації та діяльності органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної влади.

2. В Україні встановлюється три рівні адміністративно-територіальних одиниць: громади, райони, регіони, створені у відповідності до положень з цього закону

3. Особливими АТО є міста зі спеціальним статусом Київ, Севастополь та райони в місті Києві.

4. АТО утворюється на підставі закону, яким встановлюється їх назва, склад, адміністративний центр, межі.

5. До всіх органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, утворених на базі АТО кожного рівня, застосовуються єдині вимоги щодо повноважень, які визначаються законом, та безпосередні комунікативні відносини з центральними органами влади. Обсяг компетенцій місцевих органів виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначається окремими законами.

6. Для місцевих бюджетів, утворених на базі АТО кожного рівня, застосовуються прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України.

Стаття 5. Критерії створення адміністративно-територіальної одиниці

АТО повинна мати такі головні ознаки:

- 1) кадрова, інфраструктурна, фінансова спроможність органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади виконувати повноваження, визначені законодавством для відповідного рівня АТО в повному обсязі;
- 2) стійкість до демографічних, економічних викликів та позитивна перспектива соціально-економічного розвитку;
- 3) відсутність в її межах інших АТО того ж рівня або АТО нижчого рівня, що перебувають в юрисдикції інших АТО її рівня;
- 4) наявність поселення, що виконує функції адміністративного центру АТО;
- 5) низький рівень дотаційності місцевого бюджету;
- 6) відповідність, як правило, кількості отримувачів публічних послуг на території АТО нормам навантаження на бюджетні установи, визначеним законодавством для даного рівня АТО.

**Розділ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНІ ТА
ТЕРИТОРІАЛЬНІ ОДИНИЦІ**

Стаття 6. Громада

1. Громадою є АТО базового рівня, яка складається з одного або декількох поселень, має визначені в установленому законом порядку межі, що співпадають з межами інших громад, та є територіальною основою для діяльності органів місцевого самоврядування з надання жителям визначеного законом переліку публічних послуг.

2. Громади в залежності від категорії адміністративного центру поділяються на такі типи: міські, селищні та сільські.

3. Громада утворюється, як правило, шляхом об'єднання поселень навколо міста чи селища, де розміщені основні місця працевлаштування мешканців навколишніх поселень, наявні необхідні елементи соціальної, бюджетної та інженерної інфраструктури із забезпеченням доступності з урахуванням історично складених економічних, соціальних зв'язків. Склад громади визначається, як правило, шляхом віднесення до неї поселень, що знаходяться в кращій доступності до її адміністративного центру порівняно з центрами інших громад. При рівнодоступності до центрів громад поселення включається до скла-

ду громади з потужнішим в економічному та соціальному відношенні центром.

4. Віддаленість поселень від адміністративного центру громади відповідає, як правило, базовим вимогам доступності соціальних послуг на цьому рівні, встановлених Кабінетом Міністрів України.

5. У разі якщо створити громаду відповідно до частини 3 неможливо, то з дотриманням вимог щодо доступності публічних послуг, визначених в частині 4 цієї статті, громада формується навколо поселення, що знаходиться найближче до географічного центру новостворюваної громади. При цьому у вказаному поселенні забезпечується створення інфраструктури, необхідної для функціонування органів управління громади.

6. Мінімальна розрахункова кількість населення сільської громади визначається Кабінетом Міністрів України відповідно до галузевих норм мінімальної завантаженості бюджетних установ, що надають публічні послуги. Менша чисельність жителів допускається для сільських громад, розташованих у важкодоступних місцевостях. При цьому розрахунок дотації вирівнювання з державного бюджету до бюджету такої громади здійснюється як для громади з мінімальною розрахунковою кількістю населення.

7. Площа сільської громади не може бути меншою половини від середнього по Україні показника площі сільських громад, крім важкодоступних та прикордонних територій, де площа громади не повинна буди меншою за третину середньої по Україні показника площі сільських громад.

8. Обсяг доходів загального фонду бюджету громади без трансфертів у розрахунку на мешканця повинен бути не нижчим за половину від середнього показника для громад відповідного типу.

9. Юрисдикція органів місцевого самоврядування громади поширюється на всі землі у її межах незалежно від форм власності та цільового призначення. Законом може бути обмежено юрисдикцію органів місцевого самоврядування громади на землі в її межах в залежності від її цільового призначення.

10. Поселення, визначене адміністративним центром громади, є місцем знаходження ради громади та її виконавчого органу.

11. У випадках, визначених законодавством, на території громади здійснюють свою діяльність відокремлені підрозділи, окремі посадові особи територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Стаття 7. Район

1. Районом є АТО, що складається з громад і є складовою частиною регіону. На рівні району забезпечується діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування районного рівня, які здійснюють надання населенню визначених законом публічних послуг, надання яких безпосередньо у громадах є неможливим або нераціональним.

2. Населення району повинно становити не менше 150 тис. жителів. На територіях з низькою щільністю населення район може мати меншу кількість жителів, якщо площа такого району перевищує середню по Україні в півтора рази.

3. Адміністративний центр району визначається з урахуванням історично складених традицій, географічного розташування, наявності інфраструктури, яка дозволяє розмістити необхідні установи та служби територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та органів управління органів місцевого самоврядування району.

Стаття 8. Регіон

1. Регіоном є АТО, призначена для реалізації державної політики щодо комплексного розвитку території та надання населенню визначених законом вузькоспеціалізованих публічних послуг, які не можуть надаватися на рівні районів та громад.

2. Регіонами є такі адміністративно-територіальні одиниці: Автономна Республіка Крим, області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Хмельницька, Херсонська, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська.

3. Адміністративний центр регіону визначається з урахуванням наявності інфраструктури, що дозволяє розмістити місцеві органи виконавчої влади, необхідні установи і служби територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування регіону, доступності адміністративного центру регіону для жителів районів, які входять до складу цього регіону.

4. Особливості регіону Автономна Республіка Крим визначаються окремим законом.

Стаття 9. Адміністративно-територіальний устрій міст зі спеціальним статусом – Києва та Севастополя

1. На території міста зі спеціальним статусом Києва реалізуються повноваження громади, району та регіону. Для цього створюються адміністративно-територіальні одиниці – місто Київ та райони в місті Києві.

2. Повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади міста Київ та районів у місті Києві визначаються законом.

3. На території міста зі спеціальним статусом Севастополя реалізуються повноваження громади, району та регіону. Для цього створюються адміністративно-територіальні одиниці – Севастополь та громади.

4. Повноваження місцевого органу виконавчої влади Севастополь, органів місцевого самоврядування Севастополя та громад визначаються законом.

5. Внесення змін до адміністративно-територіального устрою міст зі спеціальним статусом Києва та Севастополя здійснюються в порядку, встановленому законом.

Стаття 10. Територіальна одиниця в складі громади

1. Територіальною одиницею є частина території громади, призначена для організації та надання окремих публічних послуг відповідно до закону, максимальна наближено до місця проживання жителів.

2. Територіальна одиниця включає в себе територію поселення з прилеглими землями з чисельністю понад 50 постійних мешканців.

3. Поселення з чисельністю до 50 постійних мешканців та тимчасові поселення включаються до складу територіальної одиниці, створеної на базі найближчого поселення, якщо відстань до цього поселення не перевищує 5 км.

Декілька поселень чисельністю до 50 постійних мешканців можуть формувати територіальну одиницю за умови, що загальна чисельність мешканців цих поселень переважає 50 і відстані між ближніми поселеннями не перевищують 5 км.

У випадку, якщо відстань від поселення до наступного поселення перевищує 5 км, на його основі створюється територіальна одиниця, за умови якщо кількість постійних мешканців у ньому перевищує 10.

4. Межі територіальної одиниці збігаються з межами суміжних територіальних одиниць.

5. Рішення про встановлення меж територіальної одиниці всередині громади приймається радою громади з дотриманням умов нерозривності території та врахуванням історичних та природних особливостей.

Стаття 11. Район у місті

1. В містах чисельністю понад 300 тис. жителів, крім міста Києва, за рішенням рад відповідних громад можуть створюватись райони в місті.

2. Кількість населення в кожному районі у місті повинна становити не менше 150 тис. жителів.

3. Повноваження відокремлених підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування в районах у місті та органів самоорганізації населення у випадку їх створення визначаються рішенням ради громади.

Стаття 12. Встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць

1. Межі громад після встановлення складу громад визначаються:

1) по лінії Державного кордону України;
2) на суходолі – за характерними точками і лініями рельєфу;
3) на річках та струмках – по середині головного фарватеру судноплавних річок, посередині несудноплавних річок або посередині їх головного рукава, посередині струмка;

4) на озерах, морських затоках та інших природних водоймах – за прямою лінією, що з'єднує виходи меж адміністративно-територіальних одиниць до берегів озера, затоки або іншої водойми;

5) на штучних водоймах – відповідно до лінії меж, що проходили на місцевості до їх заповнення, а у разі утворення чи зміни меж адміністративно-територіальних одиниць після заповнення штучних водойм – за прямою лінією, що з'єднує виходи меж адміністративно-територіальних одиниць до берегів штучної водойми;

6) на залізничних і автодорожніх мостах, а також греблях та інших спорудах, що проходять через ділянки річок та струмків, – таким чином, щоб міст, гребля або інша споруда повністю знаходилась у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці;

7) на автошляхах – таким чином, щоб полотно дороги знаходилось у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, при цьому межі однієї адміністративно-територіальної одиниці, як правило, не повинні перетинатися автошляхом більше, ніж двічі.

Межі, що встановлені по річці, струмку, озера чи іншій водоймі, не підлягають перенесенню внаслідок зміни обрису їх берегів або рівня води, зміни русла річки, струмка.

При встановленні меж громади межі землекористування беруться до уваги, якщо вони не суперечать встановленим в цій статті умовам визначення меж.

2. Межі району встановлюються по межах громад, які входять до складу цього району, з громадами, що входять до складу сусідніх районів.

3. Межі регіону встановлюються по межах районів, які входять до складу цього регіону, з районами, що входять до складу сусідніх регіонів.

4. Відображення меж АТО на кадастрових планах, винесення їх на місцевість здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів, його регіональними підрозділами в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

5. Межі адміністративно-територіальної одиниці вважаються встановленими після прийняття відповідного закону.

6. Винесення цих меж в натуру (на місцевість), відображення їх на кадастрових планах здійснюються за необхідності в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Розділ 3. ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Стаття 13. Порядок утворення, реорганізації громад

1. Рішення про утворення чи реорганізацію громади приймається Верховною Радою України у формі закону.

2. Законом про утворення чи реорганізацію громади встановлюються: її назва, адміністративний центр, перелік населених пунктів, що увійдуть до її складу, та межі на топографічній карті місцевості в масштабі 1 : 50 000 з виносками в більш детальному масштабі ділянок, де межі проходять по забудованій території.

3. До проекту закону про утворення і реорганізацію громади суб'єкт законодавчої ініціативи додає:

- 1) рішення ради громади (в разі реорганізації громади);
- 2) фінансово-економічне обґрунтування;
- 3) відомості про:

а) наявні та пропоновані площу та межі території громад, яких стосується подання;

б) наявні та пропоновані склад, чисельність населення та інші демографічні показники в громадах, яких стосується подання;

в) наявний та пропонований розподіл між громадами бюджетних установ та організацій, які надають соціальні та адміністративні послуги відповідно до повноважень, віднесених законодавством до громад, а також підприємств комунального господарства;

г) затверджений та розрахований внаслідок утворення та реорганізації громад обсяг доходів та видатків бюджетів громад, яких стосується подання, на рік, в якому вноситься відповідне подання;

д) наявні і передбачувані у зв'язку з пропозиціями, що вносяться, структуру і штати органів місцевого самоврядування та територіальних підрозділів виконавчої влади;

4) висновок Кабінету Міністрів України щодо проекту закону з обґрунтуванням доцільності прийняття відповідного рішення.

4. Якщо проектом закону передбачається зміна меж громади, він розглядається разом з проектом закону, що стосується сусідніх громад, межі яких змінюються.

5. Утворення чи реорганізація громади не проводиться, якщо при цьому новоутворені або реорганізовані громади не відповідають ознакам громад, визначеним цим Законом.

6. Перенесення центру громади до іншого поселення цієї громади без зміни її меж відбувається в порядку, визначеному частинами 1, 2, 3 цієї статті. Крім того, у разі внесення пропозицій щодо перенесення адміністративного центру громади до законопроекту додаються відомості про:

а) чисельність населення та інші демографічні показники у поселеннях, яких стосується подання;

б) наявність у поселенні, до якого переноситься адміністративний центр, приміщень, будівель та споруд для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;

в) доступність поселення, до якого переноситься адміністративний центр, для жителів інших поселень та поселень, які знаходяться в межах відповідної громади.

Стаття 14. Порядок утворення, реорганізації районів

1. Рішення про утворення, реорганізацію району приймається Верховною Радою України у формі закону.

2. У законі про утворення чи реорганізацію району встановлюються: його назва, перелік сільських, селищних, міських громад, які увійдуть до його складу, адміністративний центр.

3. До проекту закону про утворення, ліквідацію, реорганізацію району суб'єкт законодавчої ініціативи додає:

1) фінансово-економічне обґрунтування;

2) топографічну карту місцевості в масштабі 1 : 100 000 із зазначенням нових меж району або нового адміністративного центру;

3) відомості про:

а) наявні та пропоновані площу та межі територій районів, яких стосується подання;

б) пропоновані склади, чисельність населення та інші демографічні показники в межах районів, яких стосується подання;

в) затверджений та розрахований внаслідок реорганізації обсяг доходів та видатків бюджетів районів, яких стосується подання, на рік, в якому вноситься відповідне подання;

г) наявні і передбачувані у зв'язку з пропозиціями, що вносяться, структуру і штати органів місцевого самоврядування району, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади;

4) висновок Кабінету Міністрів щодо проекту закону з обґрунтуванням доцільності прийняття відповідного рішення;

4. Якщо проектом закону передбачається зміна меж громад, складу району, він розглядається разом з проектами законів про реорганізацію відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

5. Створення та реорганізація району не проводиться, якщо при цьому новоутворений та/або хоча б один із суміжних районів не задовольняють ознакам району, визначеним цим Законом.

6. Перенесення центру району до іншого міста цього району без зміни його меж відбувається в порядку, визначеному частинами 1, 2, 3 цієї статті. Крім того, у разі внесення пропозицій щодо перенесення адміністративного центру району до законопроекту додаються відомості про:

а) чисельність населення та інші демографічні показники у містах, яких стосується подання;

б) наявність у місті, до якого переноситься адміністративний центр, приміщень, будівель та споруд для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування району і територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Стаття 15. Порядок реорганізації регіонів

1. Рішення про реорганізацію регіонів приймається Верховною Радою України у формі закону.

2. У законі про реорганізацію регіону встановлюються: перелік сільських, селищних, міських громад, які увійдуть до його складу, адміністративний центр.

3. До проекту закону про реорганізацію регіону суб'єкт законодавчої ініціативи додає:

1) фінансово-економічне обґрунтування;

2) топографічну карту місцевості в масштабі 1 : 250 000 із зазначенням нових меж регіонів або нового адміністративного центру;

3) відомості про:

а) площі регіонів у існуючих та нових межах та їх нові межі;

б) чисельність населення та інші демографічні показники в існуючих межах регіонів, яких стосується подання, та нових межах;

в) наявність бюджетних установ, що надають адміністративні та соціальні послуги, відповідно до повноважень, віднесених законодавством до АТО для АТО рівня регіону;

г) затверджений та розрахований внаслідок реорганізації обсяг доходів та видатків бюджетів регіонів, яких стосується подання, на рік, в якому вноситься відповідне подання; наявні і передбачувані у зв'язку з пропозиціями, що вносяться, структуру і штати органів місцевого самоврядування регіону, місцевих органів виконавчої влади, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

4) висновок Кабінету Міністрів щодо проекту закону з обґрунтуванням доцільності прийняття відповідного рішення.

4. Якщо проектом закону передбачається зміна меж громади, складу районів регіонів, він розглядається разом з проектом закону, що стосується реорганізації відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

5. Перенесення центру регіону до іншого міста цього регіону без зміни його меж відбувається в порядку, визначеному частинами 1, 2, 3 цієї статті. Крім того, у разі внесення пропозицій щодо перенесення адміністративного центру регіону до законопроекту додаються відомості про:

а) чисельність населення та інші демографічні показники у містах, яких стосується подання;

б) наявність у місті, до якого переноситься адміністративний центр, приміщень, будівель та споруд для забезпечення діяльності органів

місцевого самоврядування регіону, місцевих органів виконавчої влади, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади;

в) доступність міста, до якого переноситься адміністративний центр, для жителів районів, які знаходяться в межах відповідного регіону.

Стаття 16. Порядок утворення, ліквідації поселень, віднесення їх до категорії сіл та селищ, встановлення та зміни їх меж

1. Рішення про утворення нового поселення приймається у випадку постійного проживання в ньому не менше одного року не менше, як 50 чоловік, якщо межі такого поселення віддалені від меж сусіднього поселення більше, як на 500 м, чи розділені природною перепорою.

2. Рішення про ліквідацію поселення приймається у випадку виїзду чи смерті його останнього жителя чи приєднання його до іншого поселення.

3. Рішення про утворення, ліквідацію поселення, віднесення його до категорії сіл чи селищ, встановлення та зміни їх меж приймається радою громади, в межах якої знаходиться відповідне поселення.

4. У рішенні про утворення поселення, віднесення поселення до категорії села чи селища встановлюються його назва та межі.

5. Рішення про утворення поселення, його ліквідацію в зв'язку з приєднанням до іншого поселення, віднесення його до категорії села, встановлення та зміни його меж приймається з урахуванням рішень загальних зборів за місцем проживання жителів відповідного поселення, а у разі, коли йдеться про змїну меж сусідніх поселень – також за результатами загальних зборів за місцем проживання жителів цих поселень.

6. Рішення про віднесення поселення до категорії селища чи виведення його з цієї категорії приймається з урахуванням результатів консультативного опитування жителів поселення.

7. До проекту рішення додаються:

1) обґрунтування доцільності прийняття відповідного рішення;

2) довідка про рішення загальних зборів громадян за місцем проживання відповідно до частини 5 цієї статті чи консультативного опитування відповідно до частини 6 цієї статті;

3) довідка про обсяг видатків, пов'язаних з вирішенням питань, зазначених у частині 1 цієї статті, та джерела їх відшкодування;

4) кадастровий план та топографічна карта місцевості із зазначенням місцезнаходження поселення, а у разі, якщо пропонується змінити межі села чи селища, – із зазначенням його існуючих та нових меж;

5) відомості про:

а) площу та кількість населення в межах поселення, основні демографічні показники населення, а у разі підготовки проекту рішення про зміну меж поселення – ще й площу та кількість населення в нових межах цього поселення, а також й тих поселень, межі яких при цьому змінюються;

б) наявність в поселенні закладів освіти та охорони здоров'я, підприємств комунального господарства, соціального та культурного призначення, суб'єктів господарювання у сфері торгівлі і громадського харчування, побутового обслуговування населення, про житловий фонд; для села, селища – також про наявність в його межах підприємств, а у разі підготовки проекту рішення про зміну меж поселення – також про відповідні показники в нових межах цього поселення, селища та сусідніх поселень, межі яких при цьому змінюються.

8. Рішення про створення, ліквідацію поселення, віднесення його до категорії села чи селища, встановлення та зміни його межі вступає в силу після внесення цих відомостей до Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, поселень.

Стаття 17. Порядок віднесення поселень до категорії міст, встановлення та зміни меж міст

1. Рішення про віднесення поселення до категорії міст чи виведення його з цієї категорії, встановлення та зміну меж міста приймається Верховною Радою України у формі закону.

2. У законі про віднесення поселення до категорії міст чи виведення його з цієї категорії, встановлення та зміну меж міста встановлюються його новий статус та межі.

3. Рішення про віднесення поселення до категорії міста чи виведення його з цієї категорії приймається з урахуванням результатів консультативного опитування жителів поселення.

4. Суб'єкт законодавчої ініціативи вносить до Верховної Ради України проект закону з питань, зазначених у частині 1 цієї статті, за пропозицією відповідної ради громади. До законопроекту з питань, зазначених в частині 1 цієї статті, суб'єкт законодавчої ініціативи додає:

1) висновок Кабінету Міністрів щодо проекту закону;

- 2) подання відповідної ради громади;
- 3) обґрунтування доцільності прийняття відповідного рішення;
- 4) довідку про результати консультативного опитування населення поселення;
- 5) довідку про обсяг видатків, пов'язаних з вирішенням питань, зазначених у частині 1 цієї статті, та джерела їх відшкодування;
- 6) кадастровий план та топографічну карту місцевості із зазначенням місцезнаходження поселення, а у разі, якщо пропонується змінити межі поселення – із зазначенням його існуючих та нових меж;
- 7) відомості про:
 - а) площу та чисельність населення поселення, основні його демографічні показники, історичні підстави для надання йому статусу міста, а в разі внесення подання про зміну меж міста – також про його площу та кількість населення в нових межах;
 - б) наявність в межах поселення виробничих підприємств, закладів освіти та охорони здоров'я, соціального та культурного призначення, підприємств комунального господарства, торгівлі і громадського харчування, побутового обслуговування населення, обсяг житлового фонду, а у разі внесення подання про зміну меж міста – також про відповідні показники в нових межах;
 - в) обсяг доходів та видатків бюджету громади, в межах якої знаходиться поселення станом на рік, в якому вноситься відповідне подання.

Стаття 18. Порядок надання назв адміністративно-територіальним одиницям, територіальним одиницям, поселення та їх перейменування

1. Кожна адміністративно-територіальна одиниця, територіальна одиниця, поселення мають власні назви.
2. При найменуванні чи перейменуванні територіальної чи адміністративно-територіальної одиниці не допускається:
 - а) присвоєння територіальній одиниці назви іншої територіальної одиниці, що вже існує в межах відповідної громади;
 - б) присвоєння громаді назви іншої громади, що вже існує в межах відповідного регіону;
 - в) присвоєння районів назви району, що вже існує в Україні.
3. Надання поселенню назви, похідної від власного імені фізичної особи, допускається лише для новостворених поселень за умови, що з часу смерті фізичної особи, ім'я якої пропонується надати поселенню, минуло не менше 50 років. При цьому діяльність вказаної особи повин-

на бути спрямована на утвердження державності України, збагачення її культурної та наукової спадщини.

4. Назва територіальної одиниці, громади та району має відповідати, як правило, назві поселення, яке є їх адміністративним центром.

У випадках, якщо поселення – адміністративний центр громади має таку ж назву, як і адміністративний центр іншої громади в межах того самого регіону, або центр району має таку ж назву, як і центр іншого району в Україні, або його назва не відповідає вимогам частини 3 цієї статті, одній з цих громад чи районів надається інша назва з урахуванням їх історичних, культурних, географічних, етнічних та інших місцевих умов і особливостей відповідно до цього Закону.

5. Рішення про надання назви АТО та про їх перейменування приймається Верховною Радою України у формі закону.

7. Проект закону щодо надання назви АТО, її адміністративного центру чи їх перейменування подається суб'єктом законодавчої ініціативи з наступними додатками:

1) висновок Кабінету Міністрів щодо проекту закону з обґрунтуванням доцільності прийняття відповідного рішення;

2) подання відповідної ради;

3) довідка про результати консультативного опитування населення АТО з вказаного питання;

4) довідка про історичні відомості про поселення – адміністративний центр адміністративно-територіальної одиниці, у тому числі про всі відомі його назви;

5) довідка про обсяг видатків, пов'язаних з вирішенням питань, зазначених у частині першій цієї статті, та джерела їх відшкодування.

8. Місцеві ради при внесенні пропозицій щодо перейменування поселень та поселень, в яких розташовані поштово-телеграфні установи або залізничні станції, попередньо повідомляють про це відповідно центральний орган виконавчої влади з питань поштового зв'язку або центральний орган виконавчої влади з питань залізничного сполучення.

Стаття 19. Державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, поселень, районів у місті

1. Офіційні відомості про адміністративно-територіальні одиниці, територіальні одиниці, поселення включаються до Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, поселень (далі – Державний реєстр).

2. Державний реєстр формується та ведеться спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань регіонального розвитку, який є його розпорядником та адміністратором.

3. Державний реєстр ведеться на паперових та електронних носіях.

4. До Державного реєстру включаються відомості:

1) переліки регіонів, районів, громад, міст, селищ, сіл, районів у місті, територіальних одиниць;

2) про площу та межі адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, поселень, районів у місті;

3) про чисельність населення адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, поселень, районів в місті станом на 1 січня поточного року.

5. Підставою для взяття на облік або зняття з обліку в Державному реєстрі, для внесення інформації до Державного реєстру є відповідне рішення органу, до повноважень якого відповідно до цього Закону належить вирішення питань адміністративно-територіального устрою, а також офіційні дані центрального органу виконавчої влади з питань статистики.

6. Органи, до повноважень яких відповідно до цього Закону належить вирішення питань адміністративно-територіального устрою, не пізніше п'яти робочих з дня вступу в силу відповідного рішення надають копію цього рішення спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань регіонального розвитку для включення відомостей цього рішення до Державного реєстру.

7. Відомості, що містяться в Державному реєстрі, є відкритими. Доступ до даних Державного реєстру забезпечується через мережу Інтернет на безоплатній основі.

8. Строк надання витягів з Державного реєстру за письмовим запитом не повинен перевищувати п'яти робочих днів з дня надходження запиту.

9. За надання витягу з Державного реєстру справляється плата, розмір якої встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування звільняються від плати за надання за їх запитом відомостей з Державного реєстру, якщо такий запит подається у зв'язку зі здійсненням ними повноважень, визначених законом.

10. Порядок ведення Державного реєстру визначається Кабінетом Міністрів України.

Стаття 20. Фінансове забезпечення вирішення питань адміністративно-територіального устрою

1. За рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, одержаних у формі цільової субвенції з Державного бюджету України, здійснюються витрати на проведення заходів, пов'язаних з:

1) утворенням, реорганізацією та ліквідацією адміністративно-територіальних одиниць, поселень;

2) віднесенням поселень до категорії сіл, віднесенням сіл до категорії селищ, віднесенням поселень до категорії міст;

3) встановленням та зміною меж адміністративно-територіальних одиниць, міст, включаючи встановлення меж в натурі на місцевості;

4) наданням назв адміністративно-територіальним одиницям, населеним пунктам – центрам АТО, та їх перейменуванням.

2. Витрати, пов'язані з веденням Державного реєстру, видачею Державних актів та виданням офіційного довідника «Україна. Адміністративно-територіальний устрій», здійснюються за рахунок Державного бюджету України.

3. Витрати, пов'язані з проведенням загальних зборів громадян за місцем проживання, консультативного опитування здійснюються за рахунок ініціатора відповідного заходу.

4. Інші витрати на здійснення заходів, пов'язаних з вирішенням питань адміністративно-територіального устрою, здійснюються за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів.

Розділ 4. ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з 1 січня 20__ року.

2. Положення частини 8 статті 6 цього закону вступають в силу через п'ять років після створення громад відповідно до пункту 4.1.а цього розділу.

3. Положення «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року (Відомості Верховної Ради УРСР. – 1981. – № 12. – Ст. 179) втрачає чинність з моменту набуття чинності цим Законом.

4. Кабінету Міністрів України:

1) протягом трьох місяців з дня прийняття цього Закону:

а) підготувати та подати на затвердження Верховної Ради України законопроект щодо переліку, складу, меж та адміністративних центрів новостворюваних громад та районів;

б) підготувати та подати на затвердження Верховної Ради України законопроекти, що регулюватимуть правовий статус та діяльність органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади в адміністративно-територіальних одиницях;

2) протягом дев'яти місяців після затвердження цього закону:

а) привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

б) підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України перелік законодавчих актів, які мають бути визнані такими, що втратили чинність у зв'язку з набранням чинності цим Законом, зміни до бюджетного, податкового, земельного та іншого законодавства, прийняття яких впливає з цього Закону.

5. Органи місцевого самоврядування територіальних громад сіл, селищ, міст та їх посадові особи, районні ради, що є повноважними на момент набрання чинності цим Законом, продовжують виконувати свої повноваження до утворення сільських, селищних, міських громад та районів відповідно до цього Закону.

6. Районні державні адміністрації, інші територіальні органи центральних органів виконавчої влади, що діють в районах на момент набрання чинності цим Законом, здійснюють свої повноваження до утворення нових місцевих органів виконавчої влади в новоутворених районах відповідно до цього Закону.

7. Встановити, що територія зони відчуження Чорнобильської атомної електростанції до складу громад не включається.

8. Кабінету Міністрів України передбачити у Державному бюджеті України на 2009–2011 рр. необхідний обсяг коштів (у тому числі субвенцій місцевим бюджетам) на проведення адміністративно-територіальної реформи. Розподіл обсягу субвенцій між регіонами здійснювати пропорційно кількості населення та площі області в рівних частках.

9. У разі потреби під час проведення заходів, передбачених пунктом 1 частиною 3 вирішити питання щодо зміни категорії поселень (сіл, селищ, міст).

10. Кабінету Міністрів України протягом року з дня набрання чинності цим Законом затвердити Порядок ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, поселень та районів в місті і видання офіційного довідника «Україна. Адміністративно-територіальний устрій».

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

РОЗПОРЯДЖЕННЯ
від 29 липня 2009 року № 900-р
Київ

Про схвалення Концепції реформи
місцевого самоврядування

1. Схвалити розроблену Мінрегіонбудом Концепцію реформи місцевого самоврядування.

2. Мінрегіонбуду разом із заінтересованими центральними органами виконавчої влади в місячний строк підготувати та подати в установленому порядку Кабінетові Міністрів України план заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування.

Прем'єр-міністр України

Ю. ТИМОШЕНКО

Схвалено
Розпорядженням КМУ від 29.07.09 № 900

КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Концепція реформи місцевого самоврядування (далі – Концепція) розроблена з урахуванням положень Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, національного і міжнародного досвіду становлення та організації (функціонування) місцевого самоврядування, документів Ради Європи, зокрема Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо розвитку місцевої демократії з метою визначення засад розбудови ефективної системи дієздатного, добросовісного місцевого самоврядування в Україні.

1. Проблеми, на розв'язання яких спрямована Концепція

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування,

прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності.

Проте від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась неспроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування:

- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;

- недостатність ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру;

- криза комунальної інфраструктури, загрозлива зношеність теплових, водно-каналізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду;

- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами системи місцевого самоврядування;

- погіршення якості складу місцевих рад внаслідок запровадження пропорційної системи виборів за закритими партійними списками, слабе представництво територіальних громад, особливо сільських, в обласних та районних радах;

- відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, патерналізм у відносинах із населенням;

- криза кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

- нерозвиненість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; невикористання ресурсного потенціалу цього сектору у місцевому розвитку;

- нерозвиненість форм прямої демократії, відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення;

- соціальна дезінтегрованість територіальних громад та неспроможність жителів до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот;

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад і погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів.

Ці виклики посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були вирішені у попередні роки:

- конституційно-правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорціями системи адміністративно-територіального устрою;

- надмірною централізацією повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів;

- неефективною державною регіональною політикою, яка не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи;

- дублюванням повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- недосконалою системою контролю з боку держави за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

2. Мета реформи та строки її виконання

2.1. Мета та завдання реформи

Метою реформування місцевого самоврядування в Україні є підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

Досягнення мети реформування місцевого самоврядування, створення реальної організаційної та фінансової автономності територіальних громад, наближення можливостей та якості їх діяльності до європейських стандартів вимагає:

- розроблення та реалізації системи заходів політичного, правового, інституційного та організаційного характеру, спрямованих на

створення умов, сприятливих для сталого розвитку територіальних громад;

- трансформації базового рівня системи адміністративно-територіального устрою з метою формування суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, яка мала б необхідні правові, фінансові та інші ресурсні можливості для надання населенню повноцінних публічних послуг та забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людини в селі, селищі, місті;

- стимулювання процесу становлення територіальної громади як цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти, члени якої усвідомлюють свої інтереси та спроможні їх відстоювати у співпраці з органами місцевого самоврядування;

- стимулювання розвитку форм прямої демократії та створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, в тому числі через органи самоорганізації населення, громадські організації та інші об'єднання громадян;

- стимулювання розвитку незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки із виробництва соціальних, культурних, побутових та інших послуг для населення;

- забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- розроблення дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

- перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань;

- удосконалення процедур формування органів місцевого самоврядування та обрання сільських, селищних, міських голів;

- створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування;

- встановлення прозорих правил контролю за дотриманням конституційності та законності правових актів місцевого самоврядування та визначення порядку судового захисту прав та законних інтересів місцевого самоврядування;

- удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників комунальних установ та підприємств;
- підвищення ролі представників органів місцевого самоврядування у їх взаємовідносинах з органами державної влади;
- сприяння розвитку інвестиційного клімату та привабливості регіону;
- започаткування системи комплексного розвитку територій шляхом співфінансування проектів різними рівнями влади;
- посилення правового захисту виборних посадових осіб громад;
- сприяння подальшому розвитку міжнародної співпраці у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників місцевого самоврядування.

2.2. Етапи і строки реалізації реформи

Етапи реформування місцевого самоврядування обумовлюються першочерговими, середньостроковими та перспективними завданнями трансформації системи місцевого самоврядування і повинні бути синхронізовані з формуванням нової територіальної основи місцевого самоврядування.

Перший етап – підготовчий (орієнтовний термін – 2009 рік):

- розроблення та затвердження Концепції;
- розроблення змін до законодавства про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації в частині розмежування компетенції місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Другий етап – формування соціально-політичної бази реформи (2009–2010 рр.):

- проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи;
- впровадження механізму партнерських відносин між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- прийняття закону України про вибори до представницьких органів місцевого самоврядування та проведення місцевих виборів за виборчою системою, що забезпечує належне представництво громадян у місцевих радах, територіальних громад у районних радах та районів у обласних;
- внесення змін до законодавства про публічну службу в частині встановлення єдиних підходів та вимог до регулювання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- прийняття нового закону про місцеві референдуми;

- створення умов для підтримки формування економічно спроможних і дієздатних територіальних громад;
- внесення змін до бюджетного, податкового, тендерного та іншого галузевого законодавства;
- прийняття нової редакції Закону України «Про столицю України місто-герой Київ», прийняття окремого закону про місто з особливим статусом Севастополь в частині забезпечення розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;
- удосконалення законодавства в частині організаційно-кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації службовців, сертифікації якості управління виконавчих органів місцевого самоврядування;
- проведення сертифікації адміністративних послуг, які надаються місцевими органами виконавчої влади.

Третій етап – впровадження реформи (2011 рік):

- передача повноважень новоутвореним радам громад (сільським, селищним, міським радам) від сільських, селищних, міських рад, місцевих органів виконавчої влади відповідно до закону;
- проведення виборів до рад новостворених громад (сільських, селищних, міських рад);
- реорганізація районних державних адміністрацій.

Четвертий етап – розширення повноважень органів місцевого самоврядування районів та регіонів (2012–2014 рр.):

- внесення необхідних змін до Конституції України, що створюють конституційну основу для утворення виконавчих органів обласних та районних рад та розмежування повноважень між цими органами та місцевими державними адміністраціями;
- обрання районних рад та формування їх виконавчих органів;
- обрання обласних рад та формування їх виконавчих органів.

3. Шляхи і засоби розв'язання проблеми

3.1. Принципи реформування

Реформування місцевого самоврядування має базуватись на основі Конституції і законів України та положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування і здійснюватись на основі наступних принципів:

- законності та верховенства права;
- державної підтримки місцевого самоврядування;
- партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;
- повсюдності місцевого самоврядування;

- правовій, організаційній та фінансовій автономності місцевого самоврядування;
- підзвітності і підконтрольності органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді та органам виконавчої влади у межах переданих функцій;
- субсидіарності.

3.2.Формування нової територіальної основи місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування базового, районного та регіонального рівнів має будуватися на новій просторовій основі, головні вимоги до якої наступні:

- узгодженість меж адміністративно-територіальних одиниць, створених для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів влади;
- повсюдність юрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць, за винятком окремих територій, що отримують спеціальний статус відповідно до окремих законів, де створюються спеціалізовані адміністрації;
- збіг меж адміністративно-територіальних одиниць з межами сусідніх адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;
- розміщення території адміністративно-територіальних одиниць в межах території лише однієї адміністративно-територіальних одиниці вищого рівня;
- застосування принципу субсидіарності при визначенні повноважень для органів публічної влади щодо кожного рівня;
- наявність для кожного рівня адміністративно-територіальних одиниць повноважень, у т. ч. галузевих, які є домінуючими щодо інших рівнів у бюджетному, кадровому та політичному розрізах, що виправдовує створення такого рівня адміністративно-територіальних одиниць.

Статусу адміністративно-територіальної одиниці набувають адміністративно-територіальні утворення, що відповідають вимогам кадрової, інфраструктурної, фінансової спроможності виконувати повноваження, визначені законом за відповідним рівнем адміністративно-територіальних одиниць переліку публічних послуг в повному обсязі, стійкі до демографічних та економічних викликів, мають визначені в установленому законом порядку межі території та кількість отримувачів публічних послуг, що є не меншою від мінімальної,

необхідної для відповідності нормам навантаження на бюджетні установи, що надають такі послуги.

До всіх органів публічної влади, як органів місцевого самоврядування, так і місцевих органів виконавчої влади, утворених на базі адміністративно-територіальних одиниць кожного рівня, застосовуються:

- єдині вимоги як щодо компетенцій, так і щодо надання соціальних та адміністративних послуг відповідно до соціальних стандартів, які визначаються законом;
- прямі комунікативні відносини з центральними органами влади;
- єдина система статистичної звітності.

Для бюджетів органів місцевого самоврядування, створених на базі адміністративно-територіальних одиниць, застосовуються прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України.

3.3. Принципи розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади

Одним із найголовніших завдань реформи місцевого самоврядування є проведення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, та делеговані (передані державою), що стосуються здійснення програм загальнодержавного значення.

Повноваження до органів місцевого самоврядування передаються державою, якщо:

- вони не стосуються забезпечення конституційного ладу держави, цілісності і суверенітету, безпеки та зовнішньої політики;
- потреба у відповідних публічних послугах є повсюдною;
- на відповідному адміністративно-територіальному рівні створені представницькі органи місцевого самоврядування та підпорядковані їм виконавчі органи;
- вони повинні бути стандартизовані, встановлено процедури надання відповідних публічних послуг;
- вироблено чіткі вимоги до якості відповідних публічних послуг, встановлені критерії оцінки, індикатори успішності виконання повноважень;
- вони передаються на максимально низький рівень, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадро-

вий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні;

- органи місцевого самоврядування готові та спроможні виконувати надані їм повноваження;
- органи місцевого самоврядування мають ефективні інструменти реалізації місцевої політики у межах переданих повноважень;
- забезпечено зворотній зв'язок між державою та місцевим самоврядуванням шляхом встановлення відповідних інституцій та створення системи консультацій між державними органами та органами місцевого самоврядування через їх асоціації та об'єднання;
- забезпечено належний рівень фінансування повноважень у вигляді закріплення частини податків та підтримки державою органів місцевого самоврядування, що ґрунтується на об'єктивних критеріях;
- забезпечено ефективний та формалізований контроль місцевими державними адміністраціями за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України;
- створено адекватну систему зовнішнього контролю з боку громадськості.

Передача повноважень держави органам місцевого самоврядування здійснюється шляхом прийняття відповідних законів України.

Рівень децентралізації влади повинен відповідати співвідношенню двох показників – свободи органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень та адекватності їх відповідальності за прийняті рішення.

3.4. Основні напрями реформування системи органів місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади

Органи місцевого самоврядування утворюватимуться на таких рівнях адміністративно-територіального устрою: громада (сільська, селищна, міська рада), райони в місті Києві, район, регіон (область, Автономна Республіка Крим), міста Київ та Севастополь.

В Автономній Республіці Крим продовжуватимуть діяти представницький орган – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, виконавчий орган – Рада Міністрів Автономної Республіки Крим;

В областях як органи місцевого самоврядування будуть діяти обласні ради та їх виконавчі органи.

У районах як органи місцевого самоврядування діятимуть районні ради та їх виконавчі органи.

В містах Києві та Севастополі будуть діяти відповідно Київська та Севастопольська міські ради.

У громадах органами місцевого самоврядування буде обрано ради громад (сільські, селищні, міські ради, відповідно до статусу поселення – центру громади), утворено їх виконавчі органи, обрано голову громади (сільського, селищного, міського голову).

У поселеннях, що входять до складу громади (сільської, селищної, міської ради) і не є її адміністративним центром, обиратиметься староста села та може утворюватись орган самоорганізації населення.

У містах можуть створюватись органи самоорганізації населення, а для міст з районним поділом – відокремлені підрозділи виконавчого органу ради громади.

На рівні областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя та на рівні районів діятимуть місцеві державні адміністрації, які наділяються повноваженнями контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування на відповідній території, координують діяльність територіальних органів виконавчої влади, що не входять до структури місцевих державних адміністрацій, та здійснюють інші функції, надані законом.

Повноваження місцевих державних адміністрацій різних рівнів розподіляються за принципом субсидіарності. Голови місцевих державних адміністрацій є кар'єрними державними службовцями, що призначаються та звільняються за спеціальними процедурами. Голова обласної державної адміністрації одночасно виконує обов'язки голови районної державної адміністрації району, центром якого є місто – обласний центр.

3.5. Взаємодія органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади

Система організації місцевих органів публічної влади на території повинна забезпечувати гармонізацію відносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

З цією метою територіальна організація місцевих органів виконавчої влади має забезпечувати:

- універсальність реалізації державної політики;
- певний рівень самостійності цих органів у способах реалізації державної політики;
- координацію діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- ефективний контроль за діяльністю територіальних органів центральних органів виконавчої влади з боку центральних органів виконавчої влади та громадськості;

- ефективний контроль за законністю здійснення повноважень органами місцевого самоврядування.

3.6. Матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування

3.6.1. Комунальна власність

Матеріальною основою місцевого самоврядування повинно бути майно, в тому числі земля, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), а також об'єкти їх спільної власності.

Потрібно завершити розмежування комунальної та державної власності, в тому числі розмежувати землі. Первинним носієм права комунальної власності є територіальна громада. Розмежування власності здійснюється відповідно до визначених за рівнями публічної влади завдань і повноважень.

Територіальним спільнотам районів і областей має бути надане право власності на об'єкти, які забезпечують виконання ними визначених законом функцій.

Територіальні громади повинні отримати право об'єднувати їх комунальну власність чи набувати об'єкти в спільну комунальну власність, в т. ч. відповідні земельні ділянки для реалізації спільних програм, а також передавати об'єкти з власності одного суб'єкта комунальної власності з відповідними земельними ділянками у власність іншому суб'єкту комунальної власності за угодами відповідних органів місцевого самоврядування у визначеному законом порядку.

Має бути вдосконалено порядок вилучення об'єктів приватної власності для передачі їх до комунальної власності з метою забезпечення суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності.

3.6.2. Фінансове забезпечення місцевого самоврядування

Створення умов для належного виконання повноважень органами місцевого самоврядування та забезпечення їхньої фінансової автономії потребує вдосконалення законодавства щодо місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Зокрема:

1. Має бути забезпечено відповідність рівня фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування їхнім повноваженням, визначеним законодавством.

2. У частині делегованих державою повноважень мають встановлюватися чіткі, уніфіковані стандарти надання публічних послуг. Обсяг трансфертів з державного бюджету має забезпечувати дотримання цих стандартів. Для цього має бути створено уніфіковані методики та критерії оцінки забезпечення виконання соціальних стандартів.

3. У частині власних повноважень місцевого самоврядування держава встановлює загальні вимоги для місцевого самоврядування щодо якості надання публічних послуг.

4. Для забезпечення фінансовими ресурсами виконання делегованих повноважень за органами місцевого самоврядування необхідно закріплювати ті джерела, які за своєю природою є загальнонаціональними, однак на рівень сплати яких органи місцевого самоврядування мають істотний вплив. При цьому вказані джерела повинні бути стабільними та добре прогнозованими. Має бути забезпечена така схема фінансової допомоги з боку держави на виконання делегованих повноважень, яка б дозволяла заохочувати ініціативу органів місцевого самоврядування до збільшення їх надходжень.

5. Для забезпечення власних повноважень необхідно використовувати фінансові ресурси, які за своєю природою закріплені за конкретною територією, сплати яких важко уникнути, які легко адмініструються органами місцевого самоврядування. При цьому органам місцевого самоврядування мають бути надані необхідні інструменти для забезпечення виконання цих повноважень у вигляді місцевих податків, права їх встановлення, регулювання ставок, адміністрування, правового захисту рішень місцевого самоврядування в частині стягнення місцевих податків та зборів.

6. При виробленні податкової політики повинні бути витримані такі вимоги в частині надання пільг в оподаткуванні:

- не можна вирішувати соціальні питання фіскальними інструментами – це прерогатива соціальних програм у видатковій частині бюджету;

- не можна надавати пільги, виходячи із особливостей платника податків; вказані пільги можуть стосуватись лише об'єкта оподаткування;

- пільги по податках можуть надаватись лише тим органом влади, до бюджету якого зараховуються такі податки.

7. Субвенції, що надходять до місцевих бюджетів, повинні мати цільове спрямування на видатки розвитку за конкретними програмами.

8. Трансферти незалежно від їх природи мають надаватись безпосередньо до бюджетів, які є кінцевими отримувачами цих трансфертів.

Розрахунок трансфертів повинен проходити прозоро, гласно, із проведенням консультацій між державними органами та органами місцевого самоврядування через їх асоціації.

Процедури надання трансфертів мають забезпечувати своєчасність, рівномірність, гарантованість та повноту їх надання.

9. Для здійснення видаткових повноважень інвестиційного характеру органи місцевого самоврядування повинні отримати доступ до ринку запозичень. При цьому участь держави має контрольний характер.

10. Адміністрування місцевих податків та зборів має здійснюватись органами місцевого самоврядування з передачею їм відповідних функцій від ДПА.

11. Органи місцевого самоврядування повинні мати можливість використовувати інструменти зовнішнього аудиту місцевого бюджету незалежними аудиторами.

12. Має бути запроваджено можливість середньострокового планування та затвердження бюджетів, у першу чергу, щодо бюджету розвитку. При цьому необхідно забезпечити правопріємність прийнятих у попередні роки рішень щодо довгострокових та середньострокових програм. При плануванні місцевих бюджетів доцільно використовувати програмно-цільовий метод.

13. Тендерні процедури повинні бути синхронізованими з етапами бюджетного процесу.

3.7. Інструменти реформування

Інструментами забезпечення реформування місцевого самоврядування є:

- інституційні – організація взаємодії органів державної влади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, громадських структур при розробленні засад реформування місцевого самоврядування та здійсненні реформи;

- економічні – вдосконалення бюджетного процесу, податкових та міжбюджетних відносин, сприяння розвитку комунальної власності та інших складових матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування;

- кадрові – здійснення заходів, спрямованих на професіоналізацію служби в органах місцевого самоврядування, сприяння підвищенню кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування та відповідне матеріальне стимулювання;

- інформаційно-просвітницькі – створення єдиного інформаційного простору органів місцевого самоврядування, забезпечення доступу громадян до інформації про рішення та діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, проведення інформаційної кампанії щодо

завдань, процесу здійснення та результатів реформи місцевого самоврядування в Україні.

– правові – передбачають моніторинг стану місцевого самоврядування та своєчасне внесення змін до Конституції України та нормативно-правових актів, що забезпечують його розвиток.

3.8. Законодавче забезпечення

Законодавче забезпечення реформування місцевого самоврядування повинно мати системний та комплексний характер і виходити з ідеології його цілісності, нового алгоритму конституційно-правового регулювання відносин у сфері місцевого і регіонального розвитку на трьох рівнях законодавчого забезпечення.

Перший – інституційний. Для системної реформи місцевого самоврядування має бути здійснено тлумачення окремих статей чинної Конституції та внесення до неї необхідних змін.

Другий – законодавчо-спеціалізований. Мають бути внесені зміни до законодавства про місцеве самоврядування, про організацію виконавчої влади, іншого спеціалізованого законодавства, які впливають із цієї Концепції.

Третій – законодавчо-галузевий, який пов'язаний із внесенням змін до законодавства у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства, цивільного захисту.

Такий комплексний характер законодавчого забезпечення реформування місцевого самоврядування разом із впровадженням нової державної регіональної політики та оптимізації адміністративно-територіального устрою дозволить провести структурні реформи, необхідні для України.

Має бути удосконалено законодавство про місцеві вибори. Воно повинно забезпечувати дієве представництво мешканців територіальних громад. Пропорційна виборча система із закритими партійними списками має бути замінена або пропорційною виборчою системою із відкритими виборчими списками, або мажоритарною виборчою системою. Обрання голів територіальних громад повинно відбуватись на основі абсолютної більшості голосів. На регіональному та субрегіональному рівнях виборча система повинна відповідати вимогам Конституції України і забезпечувати представництво суб'єктів формування цих органів.

Реформування місцевого самоврядування потребує зміцнення правових гарантій місцевого самоврядування, вдосконалення механізмів

судового захисту прав та інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

4. Очікувані результати реалізації реформи

1) належний та ефективний розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах децентралізації публічного врядування та субсидіарності;

2) ефективна та стабільна система функціонування органів місцевого самоврядування, забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, мінімізація умов для корупції;

3) створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, ефективність впливу громадян на прийняття рішень органами місцевого самоврядування;

4) організаційна та фінансова автономія територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів;

5) розширене надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування;

6) формування дієвих місцевих бюджетів;

7) створення умов, що сприятимуть сталому розвитку територіальних громад;

8) створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування.

5. Обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів

Передача ряду повноважень із районного рівня на рівень громади супроводжуватиметься змінами в органах управління. Переважна більшість вказаних працівників буде працевлаштована в органах управління громад, в першу чергу створених на базі міст районного значення, селищ, а також виконавчих органів районної ланки місцевого самоврядування.

На етапі впровадження реформи необхідне проведення широкої просвітницько-агітаційної роботи та відповідні кошти. Кошти також передбачатимуться на етапі розроблення законопроектів.

Конкретні обсяги ресурсів, необхідних для впровадження реформи, можуть бути визначені при розробленні заходів щодо її реалізації на місцевому рівні.

6. Джерела фінансування

Фінансування проведення реформи здійснюватиметься з державного, місцевих бюджетів та інших джерел, передбачених законодавством.

Додаток 5

КОНЦЕПЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

1. Загальні положення

Концепція державної регіональної політики (далі – Концепція) розроблена для того, щоб дати відповідь на виклики, які постали перед Україною, виходячи з національного досвіду та врахування практики інших держав та керівних документів Ради Європи, Конгресу місцевих та регіональних влад Європи, інших європейських організацій.

Концепція визначає засади здійснення ефективної сучасної державної регіональної політики і є основою для ухвалення нормативно-правових актів України, необхідних для її реалізації.

За роки незалежності в Україні в основному сформовано організаційно-правові та інші основи реалізації державної політики у цій сфері. У 2001 році указом Президента України затверджено Концепцію державної регіональної політики, прийнято інші акти глави держави, прийнято низку законів та постанов Кабінету Міністрів України.

Проте в силу численних об'єктивних та суб'єктивних факторів наявні можливості забезпечення збалансованого розвитку України та її регіонів, поліпшення якості життя людей реалізуються недостатньо.

За сучасних умов перед Україною постали нові виклики та загрози, які суттєво впливають на розвиток держави, реалізацію національних інтересів та стан національної безпеки.

Своєчасне та адекватне реагування на виклики та подолання загроз є необхідною умовою створення нових можливостей для розвитку України та забезпечення підвищення якості життя людей.

Найбільш суттєвими викликами, на які держава має реагувати шляхом вироблення та реалізації нової державної регіональної політики, є:

- глобальні світові цивілізаційні процеси, ускладнення умов розвитку української держави та погіршення використання нею переваг її геополітичного становища;

- зростаюче відставання України від країн-лідерів за показниками якості життя людей, рівнем інвестиційної привабливості, конкурентоздатності та розвиненості інноваційного середовища;

- збільшення асиметрії розвитку регіонів, деградація села, криза міської поселенської мережі, скорочення кількості та погіршення якості трудового потенціалу та посилення міграції працездатного населення, особливо молоді, з багатьох регіонів України;

- намагання окремих політичних сил та зовнішніх чинників використати проблеми регіонального розвитку, економічні, соціальні, культурні, ментальні та інші відмінності між регіонами, їх сучасну політичну структуру для загострення політичного протистояння, що стримує досягнення національної єдності, створює загрози національній безпеці держави;

- неформованість загальнонаціональних цінностей, нестійкість та неоднорідність загальнодержавного політичного, економічного, мовного, культурного, інформаційного простору;

- неспроможність більшості територіальних громад самостійно вирішувати питання, віднесені до їх повноважень;

- неадекватність існуючої територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою держави новим завданням її розвитку;

- формування сусідніми державами на територіях, прилеглих до державного кордону України, потужних центрів зростання, що призводить до відтоку трудових, інтелектуальних та інших ресурсів з прикордонних регіонів України, додаткової соціальної напруги у цих регіонах;

- недосконалість системи правового, інституційного, кадрового забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики.

Реалізація Концепції державної регіональної політики мінімізує загрози національній безпеці України та сприяє забезпеченню її національних інтересів.

Регіонами, у розумінні цієї Концепції, є визначені законодавством територіальні утворення з системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь). Для цілей планування та регіонального розвитку можуть визначатись макрорегіони у складі декількох регіонів чи їх частин, які характеризуються специфічністю, цілісністю та спільністю розвитку і визначені законодавством для досягнення особливих цілей розвитку територій.

Державна регіональна політика – це сукупність стратегічних заходів, засобів, механізмів, інструментів та взаємоузгоджених дій органів державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення розвитку держави в цілому та сталого збалансованого розвитку її регіонів, відповідно до поставлених цілей: створення повноцінного життєвого середовища для людей на всій території України; забезпечення просторової єдності держави; сталого збалансованого розвитку її регіонів.

Регіональний розвиток - позитивна динаміка процесу соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних, етнонаціональних змін у відповідних регіонах як складова здійснення загальнодержавної стратегії розвитку країни відповідно до сформульованих цілей.

Публічні послуги – управлінські, соціальні, культурні та інші послуги, що надаються юридичним та фізичним особам органами публічної влади.

Органи публічної влади – центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

2. Мета та принципи державної регіональної політики

Метою державної регіональної політики є забезпечення високого рівня якості життя людини, незалежно від місця її проживання, через забезпечення територіально цілісного та збалансованого розвитку України, інтеграції регіонів в єдиному політичному, правовому, інформаційному та культурному просторі, максимально повного використання їх потенціалу з урахуванням природних, економічних, історичних, культурних, соціальних та інших особливостей, підвищення конкурентоздатності регіонів та територіальних громад.

Державна регіональна політика здійснюється на основі таких принципів:

- конституційності та законності – основи державної регіональної політики, механізми її реалізації відповідно до Конституції України визначаються законами. Акти Президента України та Кабінету Міністрів України з цих питань приймаються на основі законів та на їх виконання;
- верховенства прав людини – пріоритетність прав і свобод людини і громадянина у процесі формуванні та реалізації державної регіональної політики;
- єдності – неодмінності забезпечення територіальної, політичної, економічної, інформаційної, соціо-гуманітарної цілісності території України шляхом більш збалансованого соціального та економічного

розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоздатності, узгодженості секторальної політики, зокрема грошово-кредитної, податкової, митної, бюджетної;

- комплексності – врахування та просторової узгодженості реалізації усіх складових державної регіональної політики: політичної, соціальної, економічної, екологічної, гуманітарної, етнонаціональної;

- скоординованості – узгодження реформ, відповідних пріоритетів та дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що спрямовані на реалізацію державної регіональної політики і впливають на соціально-економічний розвиток України та її регіонів, загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, цілей, секторальних політик, транскордонного та міжрегіонального співробітництва;

- децентралізації – перерозподілу владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування з передачею їм відповідних ресурсів;

- субсидіарності – надання публічних послуг максимально близько до її безпосереднього споживача з урахуванням можливості якісного їх надання шляхом концентрації для цього матеріальних, фінансових та інших ресурсів на відповідному рівні територіального управління;

- доступності – забезпечення належного та своєчасного надання публічних послуг, простоти та вільного доступу осіб до їх отримання;

- пріоритетності та поетапності – концентрації ресурсів відповідно до встановлених пріоритетів, визначених цілей та етапів реалізації державної регіональної політики;

- програмності – реалізації державної регіональної політики на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм;

- партнерства – забезпечення тісного співробітництва, кооперації та солідарності між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання, інститутами громадянського суспільства в процесі формування та реалізації державної регіональної політики;

- відкритості – прозорості, прогнозованості, передбачуваності діяльності центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної регіональної політики;

- відповідальності – центральні, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування всіх рівнів у межах наданих

їм повноважень несуть усю повноту відповідальності за формування і реалізацію державної регіональної політики;

- всебічної державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні – формування правової, фінансово-матеріальної та організаційної його самостійності.

Об'єктами державної регіональної політики є територія держави, визначені законодавством її регіони, макрорегіони у складі декількох регіонів чи їх частин, а також інші територіальні утворення, які характеризуються, специфічністю, цілісністю та спільністю розвитку і визначені законодавством для досягнення особливих цілей розвитку територій.

Суб'єктами державної регіональної політики є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

У забезпеченні реалізації державної регіональної політики можуть брати участь асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, організації громадянського суспільства, юридичні та фізичні особи.

3. Міжнародні аспекти державної регіональної політики

Розробка цілісної і затвердження законодавчим шляхом Концепції регіональної політики, підготовленої відповідно до рекомендацій Ради Європи та Європейської Комісії, є загальною тенденцією для більшості європейських держав. Ефективна реалізація таких концепцій сприяла інтеграції держав Центральної Європи до Європейського Союзу.

Державна регіональна політика України впливає з Конституції України і спирається на нормативно-правові документи європейських інституцій, зокрема:

- Європейську хартію місцевого самоврядування;
- Європейську конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, а також додаткові протоколи до неї;
- Керівні принципи сталого просторового розвитку європейського континенту;
- «Нову політику добросусідства»;
- спільне рішення Європейського Парламенту та Європейської Ради № 1082/2006 від 5 липня 2006 року «Про Європейські групування з метою територіальної кооперації» та інші документи Ради Європи та Європейської Комісії.

Впровадження нових підходів до реалізації державної регіональної політики має забезпечити виконання Україною своїх зобов'язань перед Радою Європи у галузі розвитку регіональної та місцевої демократії, виконання Резолюції 123 (2001) та Рекомендації 102 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо України.

Нова державна регіональна політика України передбачає розвиток прикордонного, транскордонного та міжрегіонального співробітництва, активну участь України у виконанні міжнародних проектів та програм як важливих інноваційних форм міжнародного співробітництва, що сприятиме більш ефективному вирішенню питань соціально-економічного розвитку регіонів, дозволить значно розширити представництво регіонів України в європейському економічному та політичному просторах.

4. Напрями та пріоритети сучасної державної регіональної політики

Державна регіональна політика в Україні здійснюється у напрямках:

- формування ефективної системи публічної влади в регіонах, спроможної забезпечити сталий розвиток територій;
- сприяння поліпшенню матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів;
- стимулювання міжрегіональної інтеграції, подолання міжрегіонального відчуження та інтеграції регіональних інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір;
- створення ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів регіонів, а на регіональному – територіальних громад, забезпечення врахування самотутності регіонів та їх конкурентних переваг при формуванні та реалізації державної регіональної політики.

Пріоритетами державної регіональної політики є:

- оптимізація територіальної основи публічної влади з впорядкуванням меж адміністративно-територіальних одиниць, чітким розподілом сфери повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей, зменшення територіальної диференціації за індексом людського розвитку, формування поліцентричної системи розвитку території держави;

- запровадження критеріїв визначення «проблемних» територій у регіонах та впровадження заходів державного реагування на ситуації що склалися у них;

- запровадження дієвих механізмів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних проектів та програм ефективного використання місцевих ресурсів.

Гармонізація загальнодержавних та регіональних інтересів при формуванні та реалізації державної регіональної політики має здійснюватися через:

- чіткий розподіл компетенції центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- прозорий і сталий розподіл податкових ресурсів між державним та місцевими бюджетами;

- врахування органами місцевого самоврядування загально-національних інтересів при вирішенні питань місцевого значення;

- запровадження державного контролю за конституційністю та законністю рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

5. Територіальна організація публічної влади

Територіальна організація влади в Україні має забезпечувати проведення ефективної державної регіональної політики відповідно до поставленої мети та завдань, що вимагає:

- законодавчого врегулювання порядку вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою, внесення відповідних змін до чинного законодавства;

- здійснення перерозподілу повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності;

- забезпечення повноти та виключності повноважень органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування з питань місцевого значення для кожного рівня адміністративно-територіального устрою;

- забезпечення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування необхідними для виконання повноважень ресурсами;

- запровадження ефективних механізмів співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у виконанні покладених на них повноважень;

- посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, посадових осіб за дотримання Конституції та законів України, реалізацію наданих ним повноважень.

Вирішення завдань удосконалення територіальної організації влади в Україні забезпечується шляхом оптимізації адміністративно-територіального устрою.

Територія України поділяється на окремі частини – адміністративно-територіальні одиниці трьох рівнів: базового, субрегіонального, регіонального.

Органи виконавчої влади функціонують на регіональному та субрегіональному рівнях.

На трьох рівнях адміністративно-територіального устрою діють органи місцевого самоврядування.

Передача повноважень від держави до органів місцевого самоврядування здійснюється на основі принципу субсидіарності у разі, якщо:

- повноваження стосуються питань місцевого значення;
- повноваження неможливо чи недоцільно виконувати центральними та місцевими органами виконавчої влади, а органи місцевого самоврядування спроможні забезпечити їх виконання у повному обсязі;
- повноваження, що передаються, можуть бути стандартизовані, вироблені чіткі вимоги до якості відповідних публічних послуг, встановлені критерії оцінки, індикатори успішності виконання повноважень;
- повноваження передаються на максимально низький рівень, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні;
- забезпечений належний рівень фінансування повноважень у вигляді закріплення частини податків та інших форм підтримки державою органів місцевого самоврядування, що ґрунтується на чітких, об'єктивних критеріях;
- забезпечений ефективний механізм державного контролю за відповідністю актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування Конституції чи законам України.

Територіальна організація органів виконавчої влади повинна забезпечувати:

- універсальність та адекватність реалізації державної політики, певний рівень автономії в засобах її реалізації;

- координацію діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- дієвий зворотній зв'язок при здійсненні контролю та координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

6. Інструменти реалізації державної регіональної політики

Ефективна реалізація державної регіональної політики визначається системою заходів правового, економічного, фінансового, організаційного, інформаційного, освітнього та іншого характеру.

Система заходів з реалізації державної регіональної політики базується на оцінці та якісному прогнозуванні та програмуванні розвитку регіонів, основною ціллю яких є визначення пріоритетів регіонального розвитку, забезпечення максимального використання конкурентних переваг та мінімізації негативних факторів, а також узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

Для цього застосовується:

1) у сфері фінансово-економічного забезпечення:

- бюджетне планування – коротко-, середньо- та довгострокове;
- бюджетне вирівнювання, що надає можливість гарантування державою соціальних стандартів;
- спрямування цільових трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на вирішення пріоритетних завдань сталого розвитку регіонів;
- забезпечення стабільних джерел надходжень до бюджету розвитку всіх місцевих бюджетів на довгостроковій основі;
- прямі державні інвестиції на реалізацію проектів, спрямованих на розбудову та модернізацію інфраструктури;
- окремі бюджетні програми стимулювання розвитку регіонів;
- державна підтримка на конкурсних засадах програм та проектів регіонального та місцевого розвитку на умовах спільного фінансування;

2) у сфері підвищення конкурентоспроможності територій та сприяння інноваційному розвитку:

- удосконалення регіонального стратегічного планування та робіт з планування територій, узгодження регіональних стратегій розвитку з цими роботами та цілями державної регіональної політики, здійснення бюджетного планування відповідно до стратегічних пріоритетів;
- підтримка проектів підвищення конкурентоспроможності регіонів;

- створення сприятливих умов для проривного зростання найбільш інвестиційно привабливих територій при недопущенні подальшого зростання міжрегіональних диспропорцій;
 - сприяння формуванню в регіонах кластерів – об'єднань споріднених підприємств, виробництв, організацій – з метою системного підвищення їхньої сукупної ефективності;
 - сприяння залученню зовнішніх та внутрішніх інвестицій;
 - сприяння створенню та забезпечення державної підтримки технопарків, технополісів, центрів трансферу технологій, розвитку інноваційної інфраструктури;
 - виділення відповідно до законодавства та інфраструктурне облаштування земельних ділянок за рахунок спільного фінансування місцевого та державного бюджетів для розміщення на конкурсній основі інвестиційних проектів;
 - стимулювання інноваційної спрямованості розвитку підприємництва, венчурного бізнесу, запровадження ефективного механізму правової, фінансової, організаційної, кадрової та освітньої підтримки перспективних інноваційних проектів;
 - підтримка інфраструктури розвитку малого і середнього підприємництва, особливо у сільській місцевості;
 - кредитно-гарантійні механізми підтримки суб'єктів підприємництва;
 - сприяння широкому впровадженню енергозберігаючих технологій та використання місцевих відновлювальних джерел енергії, в першу чергу біопалива, рослинної сировини, теплових насосів, інших сучасних технологій шляхом державної підтримки відповідних програм;
 - розроблення та реалізація державних та регіональних програм відновлення родючості та охорони земель, насамперед через використання сучасних протиерозійних заходів, збільшення виробництва та внесення у ґрунт органічних добрив;
 - соціальна, економічна та екологічна реабілітація проблемних територій, поступова реструктуризація економіки з пріоритетним розвитком малоресурсоємних, високотехнологічних, екофільних видів діяльності у цих територіях;
 - збереження та ефективне використання природної і культурної самобутності територій;
- 3) у сфері інституційного забезпечення:
- запровадження електронного урядування;

- публічно-приватне партнерство;
- формування та підтримка мережі інституцій регіонального розвитку, законодавче визначення статусу та напрямів діяльності агенцій регіонального розвитку на засадах публічно-приватного партнерства;
- реалізація державної регіональної політики на основі партнерських взаємовідносин між центром та регіонами з метою концентрації зусиль та ресурсів для вирішення проблем розвитку регіонів через узгодження державних та регіональних стратегічних пріоритетів на довгострокову перспективу на основі угод щодо регіонального розвитку, програм подолання депресивності регіонів та інших інструментів, що сприяють регіональному розвитку;

4) у сфері інтеграції регіонів та партнерства:

- державна підтримка міжрегіональних проєктів, спрямованих на вирішення спільних проблем соціально-економічного розвитку регіонів;
- стимулювання міжнародної співпраці, забезпечення пайового державного фінансування програм та проєктів розвитку транскордонного співробітництва;
- сприяння розвитку співробітництва в межах європейських регіональних структур;
- сприяння розвитку внутрішнього туризму, культурних обмінів між регіонами, обмінів студентами між навчальними закладами, розташованими у різних регіонах;
- запровадження в навчальні плани загальної середньої освіти програми відвідування школярами різних регіонів України;
- запровадження у системі підготовки та перепідготовки кадрів державних службовців їх обов'язкового стажування в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування в різних регіонах України;
- запровадження в практику міжрегіональної ротації кадрів;
- створення системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування на основі загальнодержавних програм;
- забезпечення в навчальних програмах, підручниках та в учбовому процесі гармонійного поєднання завдань з формування місцевого та загальнонаціонального патріотизму;
- підтримка міжрегіональних, культурологічних, етнічних фестивалів, виставок, свят, інших масових заходів, спрямованих на зближення та порозуміння регіональних спільнот;

- підтримка організацій громадянського суспільства, діяльність яких спрямована на забезпечення місцевого та регіонального розвитку та сприяє залученню громадян до процесу міжрегіонального співробітництва та міжрегіональних обмінів;

- співпраця з міжнародними та іноземними організаціями, програмами та фондами, що сприяють регіональному розвитку.

7. Моніторинг регіонального розвитку та державне реагування

Моніторинг державної регіональної політики, регіонального розвитку, виконання державних регіональних програм здійснюється шляхом встановлення відповідних індикаторів, визначення уповноважених на його проведення інституцій, системи оприлюднення результатів такого моніторингу.

Система моніторингу державної регіональної політики включає відстежування:

- стану та тенденцій соціально-економічного розвитку України з аналізом їх відповідності цілям державної регіональної політики;

- стану та тенденцій соціально-економічного розвитку кожного регіону;

- досягнення цілей, визначених у нормативно-правових актах та інших документах, що стосуються регіонального розвитку (стратегій, угод, програм, проектів).

З метою забезпечення такого моніторингу кожний нормативно-правовий акт, що ухвалюється у сфері державної регіональної політики, має містити відповідні рівні цілей, досягнення яких можна оцінити: виконання чи невиконання запланованих заходів; безпосередній ефект від реалізації акту; вплив – середньо- чи довгостроковий наслідок для певної сфери, на яку спрямований акт.

Оцінка розвитку регіонів формується на основі показників, що дають можливість здійснити кількісний та якісний аналіз соціально-економічного розвитку регіонів, тенденцій та загроз, що виникають.

На основі об'єктивних показників та критеріїв, встановлених для визначення проблемних територій та регіонів, держава приймає відповідні заходи для припинення загроз та приймає державні програми, направлені на усунення причин, що стали підставою для реагування.

Моніторинг здійснення державної регіональної політики забезпечується поєднанням статистичного обліку, іншої звітності, проведення аналітичних досліджень та аналізів, звітів, доповідей державних органів та незалежних організацій.

Основними індикаторами, що застосовуються для оцінки регіонального розвитку, є показники, які характеризують динаміку зростання якості життя, вартості робочої сили, землі, об'єктів нерухомості, міграцію населення, рівень злочинності, індекс людського розвитку порівняно із середньоукраїнськими показниками.

Основними індикаторами досягнення позитивних результатів у забезпеченні єдності України є показники, що характеризують тенденцію зростання міжрегіональної толерантності (громадянської солідарності), що оцінюється за результатами періодичних соціологічних досліджень, зменшення регіональних акцентів виборчих симпатій за результатами парламентських виборів, динаміка міжрегіональної міграції, міжрегіональних культурних обмінів.

Оцінка діяльності керівників органів виконавчої влади в регіонах здійснюється за індикаторами, що впливають із завдань державної регіональної політики та визначаються повноваженнями керівника.

Обов'язковими індикаторами діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування їх посадових осіб в регіонах є відкритість їх діяльності, доступність для юридичних та фізичних осіб, чому має сприяти впровадження системи електронного урядування, інших сучасних інформаційних технологій.

8. Ресурсне забезпечення реалізації державної регіональної політики

Для реалізації Концепції державної регіональної політики передбачається здійснення її правового, інституційного, інформаційного, наукового, кадрового та іншого забезпечення.

Правове забезпечення передбачає:

- формування належного правового середовища, необхідного для реалізації цієї Концепції з урахуванням національного та міжнародного досвіду, міжнародних зобов'язань України, керівних документів Ради Європи і Європейської Комісії, а також особливої, координуючої ролі державної регіональної політики у забезпеченні сталого розвитку України та її регіонів, визначенні секторальних політик;

- прийняття нових законів, спрямованих на забезпечення реалізації державної регіональної політики, внесення відповідних змін до законодавства, насамперед у бюджетній, земельній, податковій сферах, з питань діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, реформи адміністративно-територіального устрою;

- проведення інвентаризації та аналізу раніше прийнятих державних програм з питань регіонального розвитку, розроблення з ураху-

ванням фінансових, інституційних та інших можливостей пропозицій щодо перегляду, системного узгодження, об'єднання таких програм для забезпечення комплексної й ефективної реалізації Концепції, удосконалення механізмів формування та реалізації таких програм;

- аналіз та узгодження нормативно-методичного забезпечення прогнозування та планування соціально-економічного розвитку, просторового планування територій, земле- та лісоустрою, інших інструментів реалізації державної регіональної політики для їх системного, інтегрованого використання;

- розмежування повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері формування та реалізації державної регіональної політики з визначенням ефективних правових механізмів реалізації повноважень головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної регіональної політики.

Інституційне забезпечення передбачає:

- функціонування діяльності консультативно-дорадчого органу з питань державної регіональної політики при Кабінетові Міністрів України;

- створення координаційних рад з питань регіональної політики в регіонах України;

- введення у структуру центрального органу виконавчої влади з питань регіонального розвитку територіальних органів у складі обласних державних адміністрацій;

- створення при центральному органі виконавчої влади з питань регіонального розвитку наукового центру для розроблення наукових основ державної регіональної політики, здійснення методологічного, аналітичного, правового, інформаційного забезпечення та моніторингу реалізації Концепції;

- створення на засадах публічно-приватного партнерства агенцій регіонального розвитку в регіонах України.

Інформаційне забезпечення передбачає:

- удосконалення з урахуванням міжнародних вимог системи збору, систематизації, аналізу та поширення даних державної статистики та іншої інформації про стан та тенденції розвитку України та її регіонів, перспективи реалізації державної регіональної політики, забезпечення повноти, об'єктивності, постійної актуалізації такої інформації, можливості її використання для обґрунтування управлінських рішень, безперешкодного доступу до неї заінтересованих громадян;

- підготовку центральним органом виконавчої влади з питань регіональної політики кожні три роки Національної доповіді про стан регіонального розвитку, яка має містити узагальнені результати проведеного аналізу, оцінку тенденцій розвитку, ефективності здійснених заходів, пропозиції щодо пріоритетних напрямків роботи, визначення проблемних територій та територій пріоритетного розвитку; аналогічні доповіді мають готуватися у регіонах; на підставі таких доповідей відповідні органи державної влади, органи місцевого самоврядування приймають рішення, спрямовані на розв'язання виявлених проблем, щодо розподілу бюджетних коштів, внесення змін до законодавства, інші рішення;

- створення у кожному регіоні інформаційно-комунікаційної інфраструктури системи електронного урядування у сфері регіональної політики, яка має забезпечити для будь-якої фізичної чи юридичної особи можливість, використовуючи електронні інформаційні технології, звертатися із запитом до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для одержання інформації та публічних послуг;

- розвиток механізмів забезпечення взаємодії інформаційних підрозділів центральних, регіональних та місцевих органів виконавчої влади із засобами масової інформації, встановлення відповідних взаємоприйнятних стандартів та етичних норм професійної поведінки учасників таких взаємовідносин.

Кадрове забезпечення передбачає:

- розробку комплексу заходів з відповідного кадрового забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- визначення критеріїв відбору кадрів, їх просування по службі, ротатії на посадах у різних регіонах України, оцінки праці;

- формування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, у тому числі через короткотермінові спеціалізовані курси, що готуються з урахуванням нових викликів;

- створення кадрового резерву керівних працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та забезпечення систематичної роботи з особами, включеними до такого резерву, у тому числі проведення їх стажувань та навчань у різних регіонах України.

Фінансове забезпечення передбачає:

- створення системи фондів для фінансування інструментів реалізації державної регіональної політики, передбачених Концепцією;

- удосконалення податкової системи держави для забезпечення прогнозованого та стабільного фінансування адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів адміністративно-територіального устрою.

Концепція державної регіональної політики є основою для підготовки проектів нормативно-правових актів та реалізації політики органами виконавчої влади при реалізації ними наданих законодавством повноважень.

Додаток 6

Проект вноситься народними депутатами України

Матвієнком А.

Мартиненком М.

Трайдуком М.

Барановим В.

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ»

Цей Закон визначає основні правові, організаційні, економічні, соціальні, гуманітарні та екологічні засади державної регіональної політики для створення повноцінного життєвого середовища для людей на усій території України, забезпечення просторової єдності та сталого розвитку держави та її регіонів.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Визначення основних термінів

1. У цьому Законі терміни вживаються у такому значенні:

регіон - визначене законодавством територіальне утворення субнаціонального рівня з системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь);

макрорегіон – визначене законодавством для досягнення особливих цілей розвитку територіальне утворення у складі декількох регіонів чи їх частин, які об'єднані за спільними ознаками та яким притаманні спільні проблеми розвитку;

мікрорегіон – територіальне утворення у межах регіону (частина регіону), що характеризується цілісністю та особливостями розвитку;

державна регіональна політика – сукупність заходів, засобів, механізмів, інструментів та взаємоузгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для створення повноцінного життєвого середовища для людей на усій території України та забезпечення високого рівня якості життя людини, просторової єдності та сталого розвитку держави та її регіонів;

регіональний розвиток – процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших змін у регіонах;

суб'єкти регіонального розвитку – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх об'єднання, організації громадянського суспільства, інші юридичні та фізичні особи, які беруть участь у розробленні та реалізації програм і проєктів регіонального розвитку;

організації громадянського суспільства – громадські, благодійні організації, фонди, асоціації, інші недержавні об'єднання осіб та установи, що створюються та діють без мети отримання прибутку;

проєкт регіонального розвитку - комплекс взаємопов'язаних заходів для розв'язання окремих проблем регіонального розвитку, оформлених у документ за встановленою законодавством формою, яким визначаються спільні дії учасників проєкту, а також ресурси, необхідні для досягнення цілей проєкту протягом установлених термінів;

програма регіонального розвитку – комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів довготривалого характеру, які спрямовані на досягнення визначених цілей регіонального розвитку, що готується та затверджується у встановленому законодавством порядку та реалізовується через проєкти регіонального розвитку, об'єднані спільною метою;

просторове узгодження – процес та результат гармонізації на конкретній території соціально-економічних, екологічних, інформаційних, гуманітарних і етнонаціональних складових регіонального розвитку та інтересів усіх його суб'єктів;

індекс регіонального людського розвитку – інтегральний показник, який відображає якість життя людини в кожному регіоні порівняно з іншими регіонами України за оцінками їх демографічного розвитку, розвитку ринку праці, матеріального добробуту населення, умов його проживання, рівня освіти, стану охорони здоров'я, соціального середовища, екологічної ситуації, фінансування людського розвитку та щорічно розраховується центральним органом виконавчої влади з питань статистики на основі даних державних статистичних спостережень та базових вибірових обстежень домогосподарств.

Стаття 2. Мета державної регіональної політики

1. Метою державної регіональної політики є забезпечення високого рівня якості життя людини, незалежно від місця її проживання.

2. Мета державної регіональної політики досягається через забезпечення:

- 1) територіально цілісного та збалансованого розвитку України;
- 2) інтеграції регіонів в єдиному політичному, правовому, економічному, інформаційному та культурному просторі;
- 3) максимально повного використання потенціалу регіонів з урахуванням їх природних, історичних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей, етнічних і культурних традицій;
- 4) підвищення конкурентоспроможності регіонів.

Стаття 3. Принципи здійснення державної регіональної політики

1. Державна регіональна політика здійснюється на основі таких принципів:

1) конституційності та законності – відповідності Конституції України, законам України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України, що ухвалюються на основі законів та на їх виконання;

2) єдності – неодмінності забезпечення просторової, політичної, економічної, інформаційної, соціальної, гуманітарної цілісності території України шляхом збалансованого соціального та економічного розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності;

3) децентралізації – збалансованого розподілу владних повноважень з управлінням розвитком територій між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з передачею відповідних ресурсів;

4) деконцентрації – перерозподілу владних повноважень у межах системи органів державної влади – від центральних до місцевих або між органами державної влади одного рівня;

5) субсидіарності – прийняття рішень та надання публічних послуг на найближчому до громадянина рівні, відповідні повноваження можуть передаватись на вищий рівень управління лише із міркувань ефективності та економії;

6) координації – просторового узгодження секторальних політик, цілей, пріоритетів та дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

7) партнерства – узгодження цілей, пріоритетів і дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення тісного співробітництва, кооперації та солідарності між суб'єктами регіонального розвитку в процесі формування та реалізації державної регіональної політики;

8) відкритості – прозорості, прогнозованості, передбачуваності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної регіональної політики;

9) відповідальності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у межах наданих їм повноважень за формування і реалізацію державної регіональної політики;

10) сталого розвитку – розвитку суспільства, що дозволяє задовольняти потреби нинішнього покоління, не завдаючи при цьому шкоди можливостям задоволення потреб майбутніх поколінь;

11) історичної спадкоємності – врахування та збереження позитивного надбання попереднього розвитку регіонів.

Стаття 4. Об'єкти та суб'єкти державної регіональної політики

1. Об'єктами державної регіональної політики є територія держави, визначені законодавством її регіони, макрорегіони, мікрорегіони.

2. Суб'єктами державної регіональної політики є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада та Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші органи, що створюються відповідно до цього Закону.

3. У розробленні та реалізації державної регіональної політики можуть брати участь суб'єкти регіонального розвитку, визначені цим Законом.

Стаття 5. Законодавство про державну регіональну політику

1. Законодавство України про державну регіональну політику складається із цього Закону, законів України «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про планування та забудову територій», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України», інших законів України, актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України.

Стаття 6. Пріоритети державної регіональної політики

1. Пріоритетами державної регіональної політики є:

1) стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей;

2) зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку, перш за все, між столицею держави містом Києвом та іншими регіонами України;

3) формування конкурентоспроможності регіонів через розроблення та впровадження програм і проектів підвищення конкурентоспроможності територій;

4) стимулювання міжрегіональної інтеграції, подолання міжрегіонального відчуження, інтеграції регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір;

5) визначення проблемних територій у регіонах та впровадження державних заходів щодо ситуацій, що склалися у них;

6) створення ефективної системи охорони навколишнього середовища через врахування екологічної складової у стратегіях регіонального розвитку, оцінювання, вирівнювання та зниження техногенно-екологічних навантажень на довкілля у регіонах;

7) запровадження дієвих інструментів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних проектів та програм;

8) формування, з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу, нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики, визначеної цим Законом;

9) поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння виконанню завдань органами місцевого самоврядування;

10) створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні, а територіальних громад – на регіональному, забезпечення врахування самотності регіонів та їх конкурентних переваг при формуванні та реалізації державної регіональної політики.

2. Реалізація пріоритетів державної регіональної політики здійснюється в порядку, визначеному законом.

Стаття 7. Погодження загальнодержавних та регіональних інтересів

1. Погодження загальнодержавних та регіональних інтересів при формуванні та реалізації державної регіональної політики здійснюється через:

1) чіткий розподіл компетенції центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

2) прозорий і сталий розподіл податкових ресурсів між державним та місцевими бюджетами;

3) обов'язковість консультацій центральних органів виконавчої влади з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в порядку, визначеному законодавством, для врахування їх інтересів під час підготовки прогнозів та реалізації програм економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України, інших важливих рішень у сфері державної регіональної політики;

4) здійснення державного контролю за конституційністю та законністю рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття 8. Система документів державної регіональної політики

1. Реалізація державної регіональної політики здійснюється на основі системи взаємопов'язаних документів, які базуються на Стратегії розвитку України, Генеральній схемі планування території України, схемах планування територій на регіональному та місцевому рівні.

2. До системи документів державної регіональної політики належать:

1) Державна стратегія регіонального розвитку;

2) стратегії розвитку регіонів;

3) План реалізації Державної стратегії регіонального розвитку;

4) плани реалізації стратегій розвитку регіонів.

3. Розроблення документів державної регіональної політики здійснюється з урахуванням пріоритетів державної регіональної політики, визначених цим Законом, та документів державного прогнозування і стратегічного планування, визначених законодавством.

Стаття 9. Державна стратегія регіонального розвитку

1. Державна стратегія регіонального розвитку розробляється на термін сім років, схвалюється Національною радою з питань державної регіональної політики, затверджується Кабінетом Міністрів України.

2. Розроблення Державної стратегії регіонального розвитку забезпечується центральним органом виконавчої влади з питань регіональної політики у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

3. Державна стратегія регіонального розвитку визначає:

1) пріоритети, основні цілі та напрями регіонального розвитку;

2) пріоритети міжрегіонального та транскордонного співробітництва;

3) заходи з підвищення конкурентоспроможності регіонів;

4) механізми реалізації;

5) систему моніторингу реалізації.

4. Центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики з метою врахування у Державній стратегії регіонального розвитку інтересів суб'єктів регіонального розвитку:

1) сповіщає через засоби масової інформації про початок роботи над проектом Державної стратегії регіонального розвитку та визначає для суб'єктів регіонального розвитку термін і форму подання пропозицій;

2) проводить (у разі необхідності) консультації з суб'єктами регіонального розвитку для узгодження позицій;

3) оприлюднює письмовий звіт про результати розгляду пропозицій.

5. Реалізація Державної стратегії регіонального розвитку здійснюється шляхом розроблення та виконання Плану реалізації Державної стратегії регіонального розвитку.

6. Центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики здійснює моніторинг реалізації Державної стратегії регіонального розвитку та через три роки після початку її реалізації готує пропозиції Кабінету Міністрів України щодо коригування (у разі необхідності) її завдань та заходів, продовження терміну дії.

7. Після закінчення терміну дії Державної стратегії регіонального розвитку центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики готує підсумковий звіт про її виконання.

Стаття 10. Визначення особливих типів територій

1. До особливих типів територій належать:

1) проблемні території – території, розвиток яких потребує державної підтримки, – макрорегіони, регіони, мікрорегіони, які визначаються відносно низьким рівнем індексу регіонального людського розвитку. Критерієм віднесення територій до проблемних у загальному вигляді є величина цього індексу, яка не перевищує 75% від середнього по Україні. У кожному конкретному випадку віднесення територій до проблемних здійснюється на основі спеціального аналізу з урахуванням рівня природно-техногенної безпеки, занепаду старопромислових районів тощо відповідно до методики, затвердженої Кабінетом Міністрів України;

2) території проривного зростання – макрорегіони, регіони, мікрорегіони, конкурентні переваги яких дозволяють забезпечити випереджальний інноваційний розвиток країни;

3) території (об'єкти) міжрегіонального, у тому числі транскордонного, співробітництва – макрорегіони, регіони, мікрорегіони, які характеризуються спільністю проблем розвитку та визначаються міжрегіональними угодами;

4) території (об'єкти) зі спеціальним режимом використання – території із землями природно-заповідного, оздоровчо-рекреаційного, історико-культурного призначення, об'єкти оборони, інші території (об'єкти), спеціальний режим використання яких визначено законодавством України;

5) депресивні території – території, визначені такими відповідно до законодавства України.

Стаття 11. Узгодження державних, регіональних та місцевих інтересів при розробленні Державної стратегії регіонального розвитку

1. Розроблений проект Державної стратегії регіонального розвитку перед його поданням на розгляд Національної ради з питань державної регіональної політики підлягає погодженню з Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, іншими суб'єктами регіонального розвитку відповідно до вимог цієї статті в частині, що стосується їхніх інтересів.

2. Погодженню підлягають такі державні пріоритети:

1) пріоритети, орієнтовані на конкретні території (морські порти, пункти пропуску через державні кордони, траси міжнародних транспортних коридорів, нафтогазопроводи, транскордонні лінії електропередач, території та об'єкти екомережі, території та об'єкти природно-заповідного фонду, території та об'єкти рекреаційного та оздоровчого призначення тощо);

2) пріоритети, які можуть бути альтернативно реалізовані у декількох регіонах або їх частинах. Конкретні території, де мають бути реалізовані ці пріоритети, визначаються на конкурсних засадах у порядку, який встановлюється Кабінетом Міністрів України.

3. Процес погодження вважається завершеним після схвалення проєкту Національною радою з питань державної регіональної політики.

Стаття 12. Стратегія розвитку регіону

1. Стратегія розвитку регіону розробляється на термін дії Державної стратегії регіонального розвитку, розглядається Радою регіонального розвитку та затверджується відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міськими радами.

2. Розроблення Стратегії розвитку регіону забезпечується Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями за рішенням відповідно Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міських рад у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади з питань регіональної політики.

3. Стратегія розвитку регіону має відповідати положенням Державної стратегії регіонального розвитку та визначає:

- 1) пріоритети, основні цілі та напрями розвитку регіону;
- 2) вимоги щодо розвитку особливих типів територій;
- 3) заходи з підвищення конкурентоспроможності регіону;
- 4) механізми реалізації;
- 5) систему моніторингу реалізації.

4. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна, Київська та Севастопольська міська державні адміністрації:

1) сповіщають через засоби масової інформації про початок роботи над проєктом стратегії розвитку регіону та визначають для суб'єктів регіонального розвитку термін і форму подання пропозицій;

2) проводять (у разі необхідності) консультації з суб'єктами регіонального розвитку для узгодження позицій;

3) оприлюднюють письмовий звіт про результати розгляду пропозицій.

5. Реалізація Стратегії розвитку регіону здійснюється шляхом розроблення та виконання Плану реалізації Стратегії розвитку регіону.

6. Стратегії розвитку регіонів розробляються в порядку, що визначається центральним органом виконавчої влади з питань регіональної політики.

7. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації здійснюють моніторинг реалізації стратегії розвитку відповідного регіону та через три роки від початку її реалізації готують пропозиції відповідно Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міським радам щодо коригування (у разі необхідності) завдань і заходів стратегії розвитку регіону та продовження її дії.

Стаття 13. План реалізації Державної стратегії регіонального розвитку

1. План реалізації Державної стратегії регіонального розвитку розробляється на виконання Державної стратегії регіонального розвитку, схвалюється Національною радою з питань державної регіональної політики і затверджується Кабінетом Міністрів України.

У межах семирічного терміну Державної стратегії регіонального розвитку розробляються та реалізуються два плани реалізації Державної стратегії регіонального розвитку: перший – на термін три роки, та другий – на термін чотири роки.

2. Розроблення Плану реалізації Державної стратегії регіонального розвитку забезпечується центральним органом виконавчої влади з питань регіональної політики у порядку, визначеному чинним законодавством.

3. План реалізації Державної стратегії регіонального розвитку є базою для середньострокового бюджетного планування.

4. План реалізації Державної стратегії регіонального розвитку передбачає конкретні заходи та містить конкретні індикатори оцінки успішності заходів і є підставою для складання проєктів регіонального розвитку.

Стаття 14. План реалізації Стратегії розвитку регіону

1. План реалізації Стратегії розвитку регіону розробляється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та

Севастопольською міськими державними адміністраціями на виконання Стратегії розвитку регіону, розглядається Радою регіонального розвитку та затверджується відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міськими радами.

У межах семирічного терміну Стратегії розвитку регіону розробляються та реалізуються два плани реалізації Стратегії розвитку регіону: перший – на термін три роки, та другий – на термін чотири роки.

2. Координація розроблення Плану реалізації Стратегії розвитку регіону забезпечується центральним органом виконавчої влади з питань регіональної політики у порядку, визначеному чинним законодавством.

3. План реалізації Стратегії розвитку регіону є базою для середньострокового бюджетного планування.

4. План реалізації Стратегії розвитку регіону передбачає конкретні заходи та містить конкретні індикатори оцінки успішності заходів і є підставою для складання проектів регіонального розвитку.

РОЗДІЛ 3. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття 15. Інституції, що забезпечують розроблення та реалізацію державної регіональної політики

1. Інституціями, які забезпечують розроблення та реалізацію державної регіональної політики, є:

1) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики;

2) Національна рада з питань державної регіональної політики та рада регіонального розвитку;

3) центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики;

4) центральний орган виконавчої влади з питань фінансів.

2. Інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та агенції регіонального розвитку беруть участь у формуванні та реалізації державної регіональної політики відповідно до цього Закону та у межах їхніх повноважень, визначених законодавством України.

Стаття 16. Повноваження центральних органів виконавчої влади в сфері регіональної політики

1. До повноважень центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики належить:

1) формування та забезпечення реалізації державної регіональної політики;

2) підготовка та внесення на розгляд до Національної ради з питань державної регіональної політики пропозицій щодо просторового узгодження секторальних політик;

3) розробка та координація реалізації спільно з центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики Державної стратегії регіонального розвитку;

4) підготовка спільно з центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики та внесення на розгляд до Національної ради з питань державної регіональної політики Плану реалізації Державної стратегії регіонального розвитку;

5) організаційне забезпечення діяльності Національної ради з питань державної регіональної політики;

6) організаційне та методичне забезпечення розроблення проєктів стратегій розвитку регіонів та планів їх реалізації;

7) підготовка та внесення на розгляд до Національної ради з питань державної регіональної політики висновків щодо відповідності стратегій розвитку регіонів Державній стратегії регіонального розвитку;

8) визначення критеріїв та розроблення Методики оцінювання регіонального розвитку;

9) здійснення моніторингу показників та оцінки результатів реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, Плану реалізації Державної стратегії регіонального розвитку та інших програм і проєктів регіонального розвитку та підготовка пропозицій щодо внесення до них змін і доповнень;

10) розробка пропозицій до Державного бюджету України у частині, що стосується регіонального розвитку, на основі Плану реалізації Державної стратегії регіонального розвитку;

11) забезпечення розподілу у порядку, встановленому законодавством, субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам для стимулювання розвитку регіонів;

12) підписання контракту на фінансування проєктів (програм) за рахунок коштів Національного фонду регіонального розвитку за по-

данням Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку;

13) здійснення координації, моніторингу та забезпечення міжвідомчого контролю використання коштів, спрямованих на реалізацію Державної стратегії регіонального розвитку, Плану реалізації Державної стратегії регіонального розвитку та інших програм і проектів регіонального розвитку;

14) здійснення поточного контролю за дотриманням процедур закупівель, що здійснюються Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку;

15) підготовка та внесення в установленому порядку проектів нормативно-правових актів з питань регіонального розвитку;

16) координація співпраці у сфері регіональної політики з міжнародними та іноземними структурами, програмами і фондами з питань залучення міжнародної технічної допомоги;

17) стимулювання та координація участі регіонів у програмах та проектах розвитку міжрегіонального, а також прикордонного та транс-кордонного співробітництва;

18) здійснення інших покладених на нього в установленому порядку повноважень.

2. До повноважень центрального органу виконавчої влади з питань фінансів належить:

1) визначення у межах своїх повноважень процедури оплати по контрактах за програмами та проектами, що фінансуються з Національного фонду регіонального розвитку;

2) проведення відповідних виплат на підставі платіжних доручень, наданих Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку;

3) здійснення фінансового моніторингу та контролю за діяльністю Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку та звітування за його результатами перед Національною радою з питань державної регіональної політики;

4) здійснення інших покладених на нього в установленому порядку повноважень.

3. До повноважень центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики належить:

1) участь у розробці та координації реалізації Державної стратегії регіонального розвитку;

2) участь у підготовці Плану реалізації Державної стратегії регіонального розвитку;

3) здійснення інших покладених на нього в установленому порядку повноважень.

4. Інші центральні органи виконавчої влади здійснюють покладені на них повноваження у сфері регіональної політики у встановленому законодавством порядку.

Стаття 17. Повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад у сфері державної регіональної політики

1. Повноваженнями Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад у сфері державної регіональної політики є:

1) ініціювання розроблення Стратегії розвитку регіону, плану її реалізації та їх схвалення;

2) забезпечення врахування інтересів територіальних громад регіону при розробленні Стратегії розвитку регіону та Плану реалізації Стратегії розвитку регіону;

3) затвердження звітів про хід реалізації Стратегії розвитку регіону і Плану реалізації Стратегії розвитку регіону та прийняття рішень щодо внесення необхідних змін.

Стаття 18. Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері державної регіональної політики

1. Повноваженнями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері регіональної політики є:

1) забезпечення реалізації державної регіональної політики у регіоні;

2) забезпечення просторового узгодження секторальних політик на території регіону;

3) забезпечення розроблення проекту Стратегії розвитку регіону та плану її реалізації;

4) організаційне забезпечення діяльності Ради регіонального розвитку;

5) здійснення моніторингу реалізації Стратегії розвитку регіону, плану її реалізації та підготовка Раді регіонального розвитку відповідних звітів з пропозиціями щодо внесення необхідних змін.

Стаття 19. Національна рада з питань державної регіональної політики

1. З метою узгодження загальнодержавних та регіональних інтересів у процесі розроблення та реалізації державної регіональної політики відповідно до цього Закону Кабінетом Міністрів створюється Національна рада з питань державної регіональної політики.

2. Головою Національної ради з питань державної регіональної політики є Прем'єр-міністр України, заступником голови – керівник центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики.

3. До складу Національної ради з питань державної регіональної політики входять:

1) керівники центральних органів виконавчої влади у сферах: фінансів, економіки, культури, охорони навколишнього природного середовища, аграрної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, земельних ресурсів, транспорту та зв'язку, з питань цивільного захисту;

2) по одному представнику від Національної академії наук України, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, Асоціації агенцій регіонального розвитку України, Національної академії державного управління при Президентові України;

3) уповноважені представники рад регіонального розвитку.

5. Організаційне забезпечення діяльності Національної ради з питань державної регіональної політики покладається на центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики.

6. Для оперативного вирішення питань, що належать до компетенції Національної ради з питань державної регіональної політики, з числа її членів обирається президія, яка діє у період між засіданнями Національної ради з питань державної регіональної політики. За посадою до складу президії входять голова та заступник голови Національної ради з питань державної регіональної політики.

7. Засідання Національної ради з питань державної регіональної політики вважається правомочним, якщо на ньому присутні більш як половина її членів.

8. Рішення Національної ради з питань державної регіональної політики ухвалюються більшістю голосів від присутніх на її засіданні та затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 20. Повноваження Національної ради з питань державної регіональної політики

1. До повноважень Національної ради з питань державної регіональної політики належить:

1) визначення пріоритетів та основних завдань державної регіональної політики;

2) розгляд проектів Державної стратегії регіонального розвитку, Плану реалізації Державної стратегії регіонального розвитку та звітів про їх реалізацію і підготовка пропозицій для Кабінету Міністрів України щодо їх затвердження;

3) розгляд та узгодження проектів інших урядових рішень у сфері державної регіональної політики;

4) забезпечення просторового узгодження секторальних політик відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку;

5) затвердження висновків щодо відповідності Державній стратегії регіонального розвитку стратегій розвитку регіонів і надання рекомендацій Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським радам щодо коригування стратегій;

6) визначення пріоритетних напрямків реалізації Державної стратегії регіонального розвитку та пріоритетності фінансування програм і проектів Національним фондом регіонального розвитку;

7) прийняття за поданням Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку рішення про оголошення та умови конкурсу, затвердження складу комітету з оцінки, критеріїв оцінки пропозицій, затвердження результатів конкурсів (тендерів);

8) забезпечення процедурного контролю за діяльністю Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку шляхом призначення для цього за погодженням з донорами уповноваженої особи, що залучається на умовах конкурсу, працює за контрактом та має право вето у разі виявлення порушень;

9) забезпечення контролю за процедурами закупівель, що здійснюються безпосередньо реалізаторами програм (проектів), які фінансуються з Національного фонду регіонального розвитку, шляхом уповноваження для цього за погодженням з донорами спеціального

структурного підрозділу у складі Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку, що має право вето у разі виявлення порушень;

10) оцінювання ефективності використання коштів Національного фонду регіонального розвитку;

11) попереднє оцінювання ефективності використання коштів Європейського Союзу, що надходять на цілі регіонального розвитку;

12) аналіз досягнення цілей регіональної політики у регіонах України.

2. Засідання Національної ради з питань державної регіональної політики проводяться з періодичністю не менше одного разу на квартал.

3. У разі необхідності або на вимогу не менше однієї третини членів Національної ради з питань державної регіональної політики Голова Національної ради протягом 10 днів скликає її позачергове засідання.

4. Підготовка проектів рішень та засідань Національної ради з питань державної регіональної політики та її організаційне забезпечення покладається на центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики.

Стаття 21. Рада регіонального розвитку

1. З метою узгодження загальнодержавних та регіональних інтересів у процесі розроблення та реалізації державної регіональної політики відповідно до цього Закону у кожному регіоні рішенням відповідно Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міських рад за поданням відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій створюється Рада регіонального розвитку.

2. Співголовами Ради регіонального розвитку є відповідно Голова Верховної Ради та Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голова обласної ради та відповідної обласної державної адміністрації, голова Київської, Севастопольської міської ради та відповідної міської державної адміністрації, секретарем Ради регіонального розвитку є керівник відповідного регіонального підрозділу центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики.

3. За посадою до складу Ради регіонального розвитку входять: міські голови міст обласного (республіканського у Автономній Республіці Крим) значення, голови районних рад та районних держав-

них адміністрацій, голова регіональної торгово-промислової палати, керівник агенції регіонального розвитку.

4. До складу Ради регіонального розвитку входять також:

1) по одному представнику від регіональних відділень всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування;

2) один представник від громадських організацій регіону;

3) один представник від бізнес-асоціацій регіону;

4) по одному представнику від науково-дослідних установ та від вищих навчальних закладів, зареєстрованих у регіоні.

5. Для оперативного вирішення питань, що належать до компетенції Ради регіонального розвитку, з числа її членів обирається президія, яка діє у період між засіданнями Ради регіонального розвитку. За посадою до складу президії входять співголови (голова) та секретар Ради регіонального розвитку.

6. Засідання Ради регіонального розвитку вважається правомочним, якщо на ньому присутні більш як половина її членів. Рішення Ради регіонального розвитку ухвалюються більшістю голосів від присутніх на її засіданні та вводяться в дію рішенням відповідно Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міських рад.

7. Організаційне забезпечення діяльності Ради регіонального розвитку здійснює відповідно Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна, Київська, Севастопольська міські державні адміністрації.

Стаття 22. Повноваження Ради регіонального розвитку

1. До повноважень Ради регіонального розвитку належить:

1) погодження проектів рішень відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської, Севастопольської міських рад у сфері регіонального розвитку;

2) попереднє схвалення проектів Стратегії розвитку регіону, програм регіонального розвитку, проектів угод щодо регіонального розвитку;

3) подання до Національної ради з питань державної регіональної політики програм та проектів регіонального розвитку для фінансування за рахунок коштів Національного фонду регіонального розвитку;

4) обрання уповноваженого представника Ради регіонального розвитку – члена Національної ради з питань державної регіональної політики;

5) сприяння узгодженню на території регіону галузевих прогнозів і програм, планів і проектів розбудови магістральної інфраструктури, які істотно впливають на розвиток регіону, та подання відповідних пропозицій Національній раді з питань державної регіональної політики;

6) визначення пріоритетів розвитку регіону та встановлення критеріїв ефективності проектів регіонального розвитку, що рекомендуються для фінансування Фондом регіонального розвитку;

7) нагляд у межах, визначених установчим актом, за відповідністю діяльності Агенції регіонального розвитку її меті, чинному законодавству та установчому акту, а також за цільовим використанням коштів і майна Агенції регіонального розвитку.

2. Засідання Ради регіонального розвитку проводяться з періодичністю не менше одного разу на квартал.

3. У разі необхідності або на вимогу не менше однієї третини членів Ради регіонального розвитку Голова скликає позачергове засідання Ради регіонального розвитку протягом 10 днів від дня отримання такої вимоги.

Стаття 23. Агенція регіонального розвитку

1. Агенція регіонального розвитку є неприбутковою організацією, що створюється у формі установи на засадах партнерства між державним, приватним та громадським секторами на підставі цього Закону та інших актів законодавства України.

2. У кожному регіоні може бути створена і функціонувати лише одна Агенція регіонального розвитку у розумінні цього Закону.

3. Агенція регіонального розвитку засновується відповідно Верховною Радою та Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами та відповідними державними адміністраціями. Засновниками Агенції регіонального розвитку можуть бути також регіональні торгово-промислові палати, регіональні асоціації підприємців, регіональні представництва всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування чи асоціації органів місцевого самоврядування регіону, вищі навчальні заклади та наукові установи регіону.

4. Організаційна структура та повноваження органів управління Агенції регіонального розвитку визначаються Цивільним кодексом України, цим Законом, Актом про заснування та Положенням, яке має відповідати типовому Положенню про Агенцію регіонального розвитку, яке затверджується центральним органом виконавчої влади з питань регіональної політики.

5. Агенція регіонального розвитку не залежить від політичного впливу, не конкурує з приватним сектором на вільному ринку, не надає базових соціальних послуг, які належать до сфери повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

6. Керівним органом Агенції регіонального розвитку є правління, перший склад якого призначається засновниками при її заснуванні з урахуванням пропозицій суб'єктів регіонального розвитку.

7. Агенція регіонального розвитку у межах своїх повноважень:

1) розробляє за власною ініціативою або за дорученням відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій проекти Стратегії розвитку регіону та плану її реалізації;

2) здійснює адміністрування проектів, що підтримуються Національним фондом регіонального розвитку;

3) здійснює попередній відбір проектів, що відповідають пріоритетам Стратегії розвитку регіону, та подає їх на розгляд та затвердження Раді регіонального розвитку;

4) організовує заходи з формування інвестиційної привабливості регіону, залучення інвестицій в економіку регіону;

5) організовує короткотермінові навчання та надає консультаційну допомогу суб'єктам регіонального розвитку щодо підготовки проектів регіонального розвитку;

6) здійснює іншу діяльність відповідно до Акта про заснування та Положення про Агенцію регіонального розвитку.

8. Агенція регіонального розвитку може мати у власності кошти та майно, передане їй засновниками або набуте на законних підставах у межах чинного законодавства.

9. Джерелами формування коштів і майна Агенції регіонального розвитку можуть бути:

1) кошти та майно, одержані як безповоротна фінансова допомога, добровільні внески та пожертви засновників та інших резидентів України;

2) кошти та майно, одержані як благодійна допомога від нерезидентів, включаючи міжнародну технічну і гуманітарну допомогу;

3) дотації та субсидії з державного і місцевих бюджетів, спеціальних фондів;

4) пасивні доходи відповідно до чинного законодавства;

5) доходи від основної діяльності згідно із законодавством та Актом про заснування.

10. Агенція регіонального розвитку не несе відповідальності за зобов'язаннями засновників. Засновники не несуть відповідальності за зобов'язаннями Агенції регіонального розвитку.

11. У разі припинення Агенції регіонального розвитку її кошти та майно передаються в доход місцевого бюджету.

РОЗДІЛ 4. ІНШІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття 24. Фінансово-економічне забезпечення державної регіональної політики

1. Фінансово-економічне забезпечення реалізації державної регіональної політики здійснюється через:

1) бюджетне планування (коротко-, середньо- та довгострокове);

2) бюджетне вирівнювання;

3) міжбюджетні трансферти, у тому числі цільові трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам для розв'язання пріоритетних завдань сталого розвитку регіонів;

4) бюджети розвитку місцевих бюджетів, які формуються на середньостроковій основі та на стабільних джерелах надходжень;

5) концентрацію фінансових ресурсів для досягнення пріоритетних цілей та реалізації програм регіонального розвитку за пропозицією центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики, на підставі аналізу бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів у процесі роботи над проектом державного бюджету України на наступний рік;

6) об'єднання на договірній основі фінансових ресурсів суб'єктів регіонального розвитку, міжнародних інституцій;

7) прямі державні інвестиції на реалізацію проектів, спрямованих на розбудову та модернізацію інфраструктури регіонального розвитку;

8) окремі бюджетні програми стимулювання розвитку регіонів;

9) фінансування проектів регіонального розвитку через Національний фонд регіонального розвитку.

Стаття 25. Гуманітарне забезпечення державної регіональної політики

1. Гуманітарне забезпечення державної регіональної політики здійснюється через:

1) досягнення гармонійного поєднання загальнонаціонального та місцевого патріотизму у свідомості громадян, насамперед молоді, завдяки відповідному формуванню навчального процесу у середній та вищій школі;

2) запровадження в навчальні плани загальної середньої освіти програм відвідування школярами різних регіонів України, обмінів студентами між навчальними закладами, розташованими у різних регіонах;

3) сприяння розвитку внутрішнього туризму, культурних обмінів між регіонами;

4) підтримку міжрегіональних культурологічних, етнічних фестивалів, виставок, свят, інших масових заходів, спрямованих на зближення та порозуміння регіональних спільнот та збереження культурного різноманіття регіонів;

5) підтримку організацій громадянського суспільства та засобів масової інформації, діяльність яких спрямована на забезпечення місцевого та регіонального розвитку та сприяє залученню громадян до процесу міжрегіонального співробітництва та міжрегіональних обмінів.

Стаття 26. Кадрове забезпечення державної регіональної політики

1. Кадрове забезпечення державної регіональної політики включає:

1) запровадження у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів державних службовців та службовців місцевого самоврядування їх обов'язкового періодичного стажування в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування в різних регіонах України у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України;

2) запровадження міжрегіональної ротації кадрів у практику призначень на посади в органах державної влади;

3) створення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для органів місцевого самоврядування на основі загальнодержавних програм.

РОЗДІЛ 5. ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття 27. Механізми фінансування реалізації державної регіональної політики

1. Механізмами та засобами фінансування реалізації державної регіональної політики є:

- 1) бюджетне вирівнювання;
- 2) міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам;
- 3) об'єднання на договірній основі фінансових ресурсів суб'єктів регіонального розвитку, міжнародних інституцій;
- 4) цільові державні інвестиції;
- 5) фінансування державних та регіональних цільових програм у тому числі програм подолання депресивності територій;
- 6) угоди щодо регіонального розвитку;
- 7) фінансування програм та проектів регіонального розвитку через Національний фонд регіонального розвитку.

Стаття 28. Джерела фінансування реалізації державної регіональної політики

1. Джерелами фінансування реалізації державної регіональної політики є:

- 1) кошти державного бюджету;
- 2) кошти місцевих бюджетів;
- 3) кошти приватного сектору;
- 4) благодійні внески;
- 5) кошти міжнародних організацій;
- 6) ресурси, отримані з інших джерел, що не заборонені законодавством.

Стаття 29. Національний фонд регіонального розвитку

1. Для участі у фінансуванні міжрегіональних та регіональних програм і проектів розвитку, що відповідають Національній стратегії регіонального розвитку та відповідним стратегіям розвитку регіонів

і спрямовані на забезпечення ефективної реалізації державної регіональної політики, утворюється Національний фонд регіонального розвитку, який є складовою частиною спеціального фонду Державного бюджету України.

2. Ресурси Державного фонду регіонального розвитку формуються за рахунок:

1) п'яти% від податку на прибуток підприємств за винятком підприємств комунальної власності, що надходить Державного бюджету України;

2) коштів, що надійшли у рамках міжнародної допомоги та інших договорів;

3) благодійних внесків та добровільних пожертвувань юридичних та фізичних осіб, у тому числі іноземних, об'єднань громадян, міжнародних організацій тощо;

4) коштів позик, що залучаються від іноземних держав та банків, міжнародних фінансових організацій та інших фінансових і кредитних установ;

5) коштів, повернених до Національного фонду регіонального розвитку, та доходів, отриманих в результаті функціонування Національного фонду регіонального розвитку;

6) ресурсів, отриманих з інших джерел, що не заборонені законодавством.

3. Кошти Національного фонду регіонального розвитку не підлягають вилученню або витрачанням на цілі, що не відповідають принципам, визначеним цим Законом.

4. Кошти Національного фонду регіонального розвитку не витрачені протягом поточного бюджетного року залишаються у фонді та зберігають своє цільове призначення в наступному році.

Стаття 30. Фінансування з Національного фонду регіонального розвитку

1. Фінансування регіонального розвитку з Національного фонду регіонального розвитку може здійснюватися: на умовах інвестування (боргового фінансування та внесків до статутного капіталу); гарантій; на безповоротній основі у вигляді грантів.

2. Фінансування регіонального розвитку ґрунтується на таких принципах:

1) відповідності Державній стратегії регіонального розвитку, відповідним стратегіям розвитку регіонів та планам їх реалізації;

- 2) конкурсного відбору програм і проектів регіонального розвитку;
 - 3) ефективності використання залучених ресурсів;
 - 4) спроможності об'єктів та суб'єктів, на фінансування яких залучаються кошти Національного фонду регіонального розвитку, самостійно забезпечувати подальше власне фінансування або утримуватися за рахунок коштів місцевих бюджетів;
 - 5) адекватної фінансової та іншої участі органів місцевого самоврядування, на території юрисдикції чи в інтересах яких впроваджуються відповідні заходи, програми чи проекти;
 - 6) неупередженого розподілу коштів Національного фонду регіонального розвитку з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та на умовах, визначених Національною координаційною радою регіонального розвитку.
3. Порядок та умови фінансування програм та проектів за рахунок коштів Національного фонду регіонального розвитку затверджуються Національною радою з питань регіональної політики на основі Плану реалізації Стратегії регіонального розвитку.
4. Допомога або фінансування, надані Національним фондом регіонального розвитку, не обкладаються податком на прибуток підприємств, податком на доходи фізичних осіб та обкладаються податком на додану вартість за нульовою ставкою.

Стаття 31. Управління Національним фондом регіонального розвитку

1. Управління Національним фондом регіонального розвитку здійснює Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку, що створюється Кабінетом Міністрів України, є державною установою, яка належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики та є розпорядником бюджетних коштів нижчого рівня.

2. Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку відповідно до мети та принципів функціонування Національного фонду регіонального розвитку:

1) розробляє фінансові плани реалізації Плану реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, а також інші фінансові та операційні плани;

2) організовує та проводить конкурси (тендери) з метою відбору програм та проектів регіонального розвитку, які фінансуватимуться за

рахунок коштів Національного фонду регіонального розвитку, та подає результати конкурсів (тендерів) на затвердження Національною радою з питань державної регіональної політики;

3) складає за результатами конкурсного відбору програм та проектів регіонального розвитку реєстри програм та проектів регіонального розвитку, що мають право на отримання коштів Національного фонду регіонального розвитку, на відповідний рік та наступні два бюджетні періоди;

4) здійснює підготовку контрактів, що укладаються з виконавцями відібраних за конкурсом програм (проектів);

5) виступає в установленому законодавством порядку замовником під час закупівлі товарів (робіт, послуг) з метою забезпечення своєї операційної діяльності;

6) надає технічну та консультаційну допомогу щодо підготовки та реалізації програм (проектів), що фінансуються або можуть фінансуватися за рахунок коштів Національного фонду регіонального розвитку;

7) здійснює співробітництво з українськими, іноземними і міжнародними організаціями, підприємствами, установами з метою залучення додаткових коштів для фінансування заходів регіонального розвитку;

8) здійснює моніторинг та оцінку цільового використання коштів, спрямованих на реалізацію програм та проектів регіонального розвитку;

9) здійснює поточний контроль за дотриманням процедур закупівель, що здійснюються безпосередньо виконавцями відібраних програм та проектів;

10) готує платіжні доручення згідно з укладеними контрактами відповідно до процедур, встановлених центральним органом виконавчої влади з питань фінансів;

11) веде облік та складає фінансові звіти та звіти про закупівлі;

12) готує відповідні пропозиції щодо удосконалення нормативно-правової бази з питань, що належать до його компетенції.

3. Вищим органом Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку є наглядова рада, склад якої затверджується Кабінетом Міністрів України.

4. До складу наглядової ради входять особи, уповноважені Національною радою з питань державної регіональної політики та представники донорів фонду. Співголовами наглядової ради є керівник

центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики та керівник центрального органу виконавчої влади з питань фінансів.

5. Управління поточною діяльністю Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку здійснює директор, який призначається на посаду та звільняється з посади наглядовою радою.

6. Структура та порядок діяльності Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку визначається Положенням про Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.

7. Діяльність Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку підлягає зовнішньому аудиту, а також поточному контролю щодо дотримання процедур з боку Національної ради з питань регіональної політики.

Стаття 32. Загальний порядок подання та розгляду програм (проектів) регіонального розвитку

1. Фінансування за рахунок коштів Національного фонду регіонального розвитку здійснюється лише в рамках відібраних за конкурсом програм (проектів) регіонального розвитку.

2. Відбір проектів та програм для фінансування з Національного фонду регіонального розвитку та відповідні закупівлі у рамках відібраних проектів здійснюються за процедурами закупівель Світового Банку, затверджених Кабінетом Міністрів України.

3. Пропозиції (заявки) на підтримку з Національного фонду регіонального розвитку до Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку можуть подаватись виключно суб'єктами, визначеними цим Законом.

4. Пропозиції (заявки) до Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку подаються:

1) для відбору програм (проектів) регіонального розвитку, а також безпосереднього отримання технічної допомоги і грантів (окрім грантів для здешевлення боргового фінансування) в рамках відібраних програм (проектів) виключно місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, агенціями регіонального розвитку;

2) для фінансування виконання робіт (послуг) та поставок товарів в рамках відібраних проектів виключно суб'єктами, відмінними від органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та агенцій регіонального розвитку;

3) для отримання допомоги (фінансування) у всіх інших формах на умовах відбору та від суб'єктів, визначених Національною радою з питань державної регіональної політики.

5. Оцінка пропозицій (заявок) здійснюється комітетом з оцінки при Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку, до складу якого входять представники Національної ради з питань державної регіональної політики, центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики, центрального органу виконавчої влади з питань фінансів, центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики, а також інші компетентні особи, участь яких може бути необхідною. Склад комітету з оцінки затверджується центральним органом виконавчої влади з питань регіональної політики.

6. Підставою для фінансування з Національного фонду регіонального розвитку є контракт, форма, порядок укладення якого та оплати за ним визначаються Кабінетом Міністрів України.

7. Оплата за контрактом здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань фінансів згідно з встановленою ним процедурою та на підставі платіжних доручень, наданих Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку.

8. Ініціатор подання до Бюро з управління Національним фондом регіонального розвитку пропозицій (заявок) щодо залучення коштів Державного фонду регіонального розвитку разом з кінцевим отримувачем коштів несуть солідарну відповідальність за виконання умов контракту та належне використання виділених коштів.

РОЗДІЛ 6. МОНІТОРИНГ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Стаття 33. Система моніторингу регіонального розвитку

1. Моніторинг регіонального розвитку здійснюється шляхом встановлення відповідних індикаторів, визначення уповноважених на його проведення інституцій, виконання заходів з відстеження, підготовки та оприлюднення результатів моніторингу.

2. З метою забезпечення моніторингу кожний нормативно-правовий акт, що ухвалюється у сфері регіонального розвитку, повинен містити відповідні рівні цілей, досягнення яких можна оцінити за такими критеріями: виконання чи невиконання запланованих заходів; безпосередній ефект від реалізації акта; вплив – середньо- чи довгостроковий наслідок – для певної сфери, на яку спрямовано акт.

3. Відповідальність за виконання заходів з моніторингу Державної стратегії регіонального розвитку покладається на центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики.

4. За результатами моніторингу центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики готує пропозиції Кабінету Міністрів України щодо коригування (у разі необхідності) завдань та заходів Державної стратегії регіонального розвитку.

Стаття 34. Індикатори оцінки регіонального розвитку

1. Оцінка розвитку регіонів формується на основі показників, що дають можливість здійснити кількісний та якісний аналіз соціально-економічного, просторового, екологічного, інформаційного, гуманітарного розвитку регіонів, тенденцій та загроз, що виникають.

2. Основними індикаторами, що застосовуються для оцінки регіонального розвитку, є показники, які характеризують динаміку індексу регіонального людського розвитку, вартості робочої сили, землі, об'єктів нерухомості, міграцію населення, рівень злочинності.

3. Специфічні індикатори мають відображати динаміку та сучасний стан окремих складових регіонального розвитку порівняно з середніми по Україні значеннями показників (на душу населення): соціально-економічний, просторовий, екологічний, інформаційний та гуманітарний.

4. Конкретний перелік показників по кожній складовій регіонального розвитку визначається методикою проведення моніторингу, яка затверджується Кабінетом Міністрів України та є обов'язковою для застосування.

РОЗДІЛ 7. МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття 35. Міжнародне співробітництво у сфері державної регіональної політики

1. Міжнародними засобами забезпечення державної регіональної політики є:

1) стимулювання міжнародної співпраці, забезпечення участі за рахунок державного фінансування в межах бюджетних призначень для центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики, у виконанні програм та проектів розвитку прикордонного, транскордонного та міжнародного, міжрегіонального співробітництва;

2) співпраця з міжнародними та іноземними організаціями, програмами та фондами, що сприяють регіональному розвитку;

3) забезпечення координації міжнародної технічної допомоги у сфері регіональної політики центральним органом виконавчої влади з питань регіональної політики.

РОЗДІЛ 8. ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон, за винятком статей 29, 30, набуває чинності через місяць від дня опублікування.

2. Статті 29, 30 набувають чинності з бюджетного року, наступного за роком набрання чинності цим Законом.

3. Кабінету Міністрів України:

1) протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом подати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до чинних законів та проекти нових законів, що впливають із норм цього Закону;

2) протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом привести свої нормативно-правові акти у відповідність із нормами цього Закону;

3) до набрання чинності статтями 29, 30 цього Закону ухвалити необхідні рішення, що впливають із їх змісту.

Голова Верховної Ради України

В. Литвин

Розділ 4. Судівництво та законодавство про правосуддя

4.1. Підготовка і проведення судової реформи

Протягом 2009 року у політичних та суддівських колах багато говорили про судову реформу. Однак через боротьбу між вищими органами влади та судами вищих інстанцій за сфери впливу судова реформа пробуксувала. Ініціатору реформи Президенту В. Ющенку не вистачило політичної підтримки та й бажання, щоб домогтися остаточного прийняття внесених ним законопроектів про судоустрій і статус суддів.

Нагадаємо, що президентські законопроекти, прийняті у першому читанні Верховною Радою з сумнівною легітимністю ще у 2007 році, було вирішено об'єднати в один проект. Під час доопрацювання у профільному парламентському комітеті з'явилися деякі новели, що не відповідали Конституції і Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів 2006 року. Саме ці новели дали підстави для справедливої критики законопроекту і виступили сильним аргументом противників прийняття його як Закону.

На початку 2009 року проект Закону «Про судоустрій і статус суддів» планувалося винести на друге читання. Однак цього так і не було зроблено через відсутність одностайності у політичних та суддівських колах. Лунало дві пропозиції щодо майбутнього судової реформи. Перша – розпочати широкомасштабну реформу шляхом негайного схвалення Закону «Про судоустрій і статус суддів». За це висловлювалося керівництво Міністерства юстиції та представники політичних сил, за винятком Блоку Юлії Тимошенко. Друга пропозиція – готувати нову концепцію судово-правової реформи, зокрема щодо змін до Конституції та нового законодавства про судоустрій і статус суддів. У підтримку цього виступали представники Верховного Суду і Ради суддів, депутати від БЮТ.

Ситуація навколо реформи погрожувала у 2010 році після президентських виборів. Новий Президент В. Янукович одразу після вступу на посаду висловив рішучі наміри провести судову реформу. Щоправда, нова влада вирішила почати підготовку реформи спочатку, не згадуючи про Концепцію вдосконалення судівництва. За ініціативи В. Януковича було розроблено та внесено до Парламенту новий законопроект «Про судоустрій і статус суддів». 7 липня 2010 року він був

прийнятий як Закон⁶²⁸. Набрання ним чинності можна вважати початком нового етапу судової реформи.

Політичні дебати щодо напрямків реформування

Парламентські слухання щодо судової реформи

18 березня 2009 року у Верховній Раді відбулися парламентські слухання «Про стан правосуддя в Україні»⁶²⁹. У них взяли участь судді, діючі та колишні керівники Конституційного Суду, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, апеляційних судів, члени Ради суддів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Вищої ради юстиції, представники Державної судової адміністрації, Міністерства юстиції, Генеральної прокуратури, представники депутатських фракцій, провідні науковці та представники громадськості.

Відкрив засідання Голова Верховної Ради В. Литвин. У своєму виступі він зазначив, що судова влада перебуває у системній перманентній кризі, і закликав учасників слухань досягти, врешті-решт, спільного бачення щодо законопроектів про судоустрій і статус суддів.

Учасники парламентських слухань висловлювали три протилежні бачення щодо майбутнього судової реформи. Перше – відмовитися від проекту Закону «Про судоустрій і статус суддів», прийнятого Парламентом у першому читанні, та підготувати нову концепцію судової реформи. За це, зокрема, висловилися Голова Верховного Суду В. Онопенко, заступник Голови Верховного Суду, голова Ради суддів П. Пилипчук, заступник голови комітету Верховної Ради з питань правосуддя О. Шустік та голова Комітету Верховної Ради з питань правової політики С. Міщенко.

Голова Верховного Суду у своїй доповіді висловив розчарування тим, що близько 30 законопроектних напрацювань суддів, що передбачали радикальні позитивні зміни у правосудді, виявилися нецікавими для парламентарів та представників політичних структур, які у черговий раз намагалися взяти суди під контроль. В. Онопенко розкритикував проект Закону «Про судоустрій і статус суддів» як такий, що ускладнює і роз'єднує систему судоустрою, передбачає

⁶²⁸ Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 №2453-VI

⁶²⁹ Парламентські слухання про стан правосуддя в Україні. – Сесійний зал Верховної Ради України. – 18 березня 2009 року, 15:00 // Режим доступу: URL: http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1803109.htm

неконституційний порядок призначення суддів тощо, та закликав Парламент прийняти нову виважену та науково обґрунтовану концепцію судової реформи, яка буде враховувати думку суддівської спільноти. Підтримуючи позицію Голови Верховного Суду, П. Пилипчук, посилаючись на рішення з'їздів суддів та Ради суддів, наголосив, що законопроект спрямований на встановлення політичного контролю над судами, а його положення не узгоджуються з Конституцією, міжнародними стандартами, рішеннями Конституційного Суду, Концепцією вдосконалення судівництва та рекомендаціями Венеціанської комісії і навіть з рекомендаціями Парламенту 2007 року. Таку ж думку висловила О. Шустік, за словами якої, головне завдання судової реформи, яку намагалися реалізувати через зміну законів «Про судоустрій України» та «Про статус суддів», полягало у наданні Президенту права призначати керівників судів, а отже, контролювати суди.

Протилежну позицію щодо судової реформи висловили голова Комітету Верховної Ради з питань правосуддя С. Ківалов, голова підкомітету з питань звільнення суддів та реагування на порушення законодавства у сфері правосуддя Комітету Верховної Ради з питань правосуддя В. Колесніченко. Вони висловилися за необхідність якнайшвидшого прийняття законопроекту «Про судоустрій і статус суддів» у другому читанні і в цілому. С. Ківалов та В. Колесніченко жорстко розкритикували В. Онопенка за непослідовність його поглядів, зазначивши, що коли він був народним депутатом, то вносив до Парламенту законопроект, який передбачав таку саму систему судів, що й новий проект «Про судоустрій і статус суддів», а також обмеження повноважень Верховного Суду. В. Колесніченко також додав, що В. Онопенко «15 років боровся проти корпоратизації судової влади, а тепер, зайнявши вищу посаду, він змінив свої принципи на діаметрально протилежні». Крім цього, В. Колесніченко критично оцінив законопроекти, розроблені Верховним Судом, як такі, що передбачають лише «розширення повноважень і фінансування самого Верховного Суду».

Третя група учасників слухань висловилася за необхідність проведення реформи, але критично оцінила окремі положення проекту Закону «Про судоустрій і статус суддів». Про це йшлося у виступах тодішнього Міністра юстиції М. Оніщука, судді Конституційного Суду у відставці, завідувача кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія» М. Козюбри, судді Конституційного Суду у відставці,

президента Всеукраїнської незалежної суддівської асоціації М. Савенка, Голови Верховного Суду у відставці В. Маляренка, тодішньої голови Вищої ради юстиції Л. Ізовітової. Зокрема, М. Оніщук висловився за негайне схвалення у другому читанні тих положень законопроекту «Про судоустрій і статус суддів», що не викликають особливих дискусій. Міністр також окреслив основні проблеми судочинства, які слід було вирішити: незабезпечення права на апеляційне оскарження особам, які засуджені до довічного позбавлення волі, відсутність касаційного перегляду судових рішень у справах про адміністративні правопорушення; відсутність спеціалізованої системи підготовки до суддівської діяльності; неврегульованість механізму призначення суддів на адміністративні посади в судах; недосконалість дисциплінарної процедури (зокрема, відсутність постійно діючого органу, наділеного повноваженнями здійснювати дисциплінарне переслідування). Водночас М. Оніщук висловив переконання, що помилково вважати, що корінь проблем судочинства лежить у судовому устрої. На його думку, не варто стільки сперечатися про моделі судів, а вирішувати проблему забезпечення сталості судових рішень.

М. Савенко та В. Маляренко наголосили на необхідності комплексного проведення реформи, включаючи реформування прокуратури та адвокатури. Однак, на їхню думку, починати реформування потрібно із внесення змін до Конституції України, де має бути чітко визначено статус судової влади та її інститутів. Крім того, на конституційному рівні необхідно привести у відповідність із міжнародними стандартами порядок формування суддівського корпусу і забезпечення незалежності суддів, провести повну деполітизацію при його формуванні. Судді мають обиратися на посади безстроково і звільнятися з посади Вищою радою юстиції, у складі якої має бути більше половини суддів, переважно суддів у відставці, і вона має функціонувати на постійній основі.

Учасники парламентських слухань також наголошували на основних проблемах, з якими зіштовхується судова влада. Серед них – катастрофічне недофінансування у 2009 році; неврегульованість законом механізму призначення суддів на адміністративні посади в судах; недосконалість процедури доступу до суддівської професії; широкі повноваження голів судів; недосконалість процедури дисциплінарної відповідальності суддів тощо.

Під час парламентських слухань доповідачі також торкалися інших питань правосуддя. Уповноважений Верховної Ради з прав людини Н. Карпачова у своєму виступі закликала Парламент прийняти

Закон «Про безоплатну правову допомогу» та Закон «Про адвокатуру» у новій редакції та якнайшвидше розглянути законопроект про захист права на розгляд справи упродовж розумного строку. Крім того, омбудсман висловила переконання з приводу необхідності запровадження виборності суддів народом. Саме в такий спосіб, на думку Н. Карпачової, має бути реалізовано конституційне положення про те, що народ є єдиним джерелом влади. З цією думкою не погодився М. Козюбра, який зазначив, що обрання суддів населенням ще більше заполітизує суддівський корпус.

На слуханнях також виступив голова Вищого адміністративного суду О. Пасенюк, який висловив переконання, що на даному етапі реформи основну увагу необхідно звернути на реформування саме процесуального законодавства. На думку О. Пасенюка, насамперед необхідно впровадити прецедентність рішень Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів, спростити процедуру касаційного перегляду, вдосконалити порядок подання касаційних скарг та прийняття їх до розгляду.

Народний депутат, колишній голова Вищого господарського суду Д. Притика висловив пропозиції щодо необхідності децентралізації судової системи; запровадження призначення голів судів колективами судів і суддівським самоврядуванням; підвищення вікового цензу для осіб, які можуть стати суддею; створення дисциплінарної комісії та судових інспекцій.

Учасники парламентських слухань не лише обговорювали існуючі проблеми правосуддя, а й вказували на шляхи їх вирішення, однак за результатами слухань Парламент так і не прийняв жодних рекомендацій. Хоча відповідний проект рекомендацій неодноразово вносився до порядку денного, але 21 жовтня 2009 року народні депутати відхилили його, і це питання було знято з розгляду⁶³⁰.

Передвиборчі програми кандидатів у Президенти

Важливою подією для суспільства та держави стало проведення на початку 2010 року чергових виборів Президента України. Усвідомлюючи важливість та болючість теми судової реформи і проблем з доступом до справедливого судочинства, кандидати на пост глави держави не оминули ці питання у своїх передвиборчих програмах.

⁶³⁰ Проект Постанови Верховної Ради України про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан правосуддя в Україні» № 4844 від 16 липня 2009 року // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35870.

Чотири кандидати з п'ятірки лідерів (крім А. Яценюка) у передвиборчих гаслах хоча б кількома словами описали своє бачення найнеобхідніших кроків для реформування судової влади.

Ю. Тимошенко у передвиборчій програмі приділила питанням правосуддя значну увагу. У розділі програми «Справедливе суспільство» задекларовано:

- *«виведення судів з-під політичного, адміністративного та корупційного впливу;*
- *фінансова незалежність судів від виконавчої влади;*
- *запровадження безпосереднього обрання і відкликання суддів народом;*
- *наділення громадян правом ініціювати дисциплінарні справи проти нечесних суддів;*
- *запровадження безоплатного звернення громадян до суду;*
- *надання безоплатних адвокатських послуг малозабезпеченим;*
- *наділення громадян правом звертатися до судів щодо порушення кримінальних справ проти посадовців, діяльність яких є злочинною;*
- *посилення відповідальності за корупційну діяльність до довічного позбавлення волі»⁶³¹.*

У передвиборчій програмі діючого на той час Президента В. Ющенка було задекларовано:

- *скасувати недоторканість суддів;*
- *розпочати глибоку судову реформу;*
- *наділити громадян правом відкликати суддів;*
- *наділити громадян правом звертатися до Конституційного Суду»⁶³².*

Програма С. Тігіпка містила гасло «за незалежне правосуддя», що передбачало перебудову судової системи, гарантування реальної незалежності суддів та більшої доступності правосуддя для громадян⁶³³.

⁶³¹ Передвиборча програма кандидата на пост Президента України Тимошенко Юлії Володимирівни «Україна переможе. Україна – це ти!» // Режим доступу: URL:<http://www.tymoshenko.ua/uk/article/axeawa5s>

⁶³² Передвиборча програма кандидата на пост Президента України Ющенка Віктора Андрійовича «Вільна, справедлива та сильна Україна» // Режим доступу: URL:<http://www.razom.org.ua/bannerlist/3683/>

⁶³³ Передвиборча програма кандидата на пост Президента України Тігіпка Сергія Леонідовича «Україна: проект розвитку» // Режим доступу: URL:<http://president2010.info/ua/page/263>

В. Янукович у своїй передвиборчій програмі обмежився обіцянкою реформувати систему правосуддя⁶³⁴. Одразу після вступу на пост Президента В. Янукович визначив реформування судової системи одним зі своїх першочергових завдань.

Коаліційна угода та урядові програми

11 березня 2010 року після президентських виборів у Парламенті VI скликання було створено нову коаліцію депутатських фракцій «Стабільність і реформи», до якої увійшли фракції Партії регіонів, Комуністичної партії, Блоку Литвина та окремі депутати від БЮТ і Нашої України – Народної самооборони.

У Програмі діяльності коаліції питанням судової реформи було присвячено лише одне декларативне положення: *«реформування системи правосуддя, забезпечення справедливого і доступного судочинства»*⁶³⁵.

Більш детально завдання щодо покращення українського правосуддя були сформульовані у проекті програми діяльності нового Уряду. Так, у розділі «Реформування правової системи» серед кроків у сфері судової реформи було передбачено необхідність:

- законодавчого вирішення питання удосконалення системи судів, процедури формування корпусу професійних суддів, механізму притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, системи оплати праці суддів, їх соціального та матеріально-побутового забезпечення;
- ухвалення нових та уніфікованих з іншими процесуальними кодексами правил здійснення господарського судочинства;
- забезпечення відкритості діяльності судів загальної юрисдикції шляхом оприлюднення судових рішень на офіційному веб-порталі судової влади;
- забезпечення розробки та сприяння прийняттю законопроектів щодо реформування кримінальної юстиції;
- формування системи безоплатної правової допомоги;
- вдосконалення діяльності нотаріату;
- виконання зобов'язань України, взятих за міжнародними договорами, у сфері кримінального судочинства з метою забезпечення принципу невідворотності покарання;

⁶³⁴ Передвиборча програма кандидата на пост Президента України Януковича Віктора Федоровича «Україна – для людей!» // Режим доступу: URL:<http://president2010.info/ua/page/263>

⁶³⁵ П. 4.2 Угоди про створення коаліції депутатських фракцій «Стабільність і реформи» від 11 березня 2010 року // Режим доступу: URL:zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0001001-10

- реформування правоохоронних органів, спрямоване на удосконалення та оптимізацію їх структур і організацію діяльності з метою приведення засад їх діяльності у відповідність із Конституцією, міжнародною практикою щодо діяльності таких структур, посилення боротьби із злочинністю, корупцією, своєчасного виявлення та запобігання зовнішнім і внутрішнім загрозам безпеці України, підвищення рівня захисту прав і свобод громадян.

Слід зазначити, що програму діяльності Уряду у 2010 році так і не було затверджено.

Натомість було втілено в життя іншу законотворчу ініціативу Уряду – Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (Антикризова програма). Верховна Рада прийняла відповідний Закон 20 травня 2010 року⁶³⁶. Одним із пунктів програми передбачалось розробити Концепцію реформування судової системи і кримінальної юстиції та внести її до Верховної Ради у листопаді 2010 року. На четвертий квартал 2010 року було також заплановано розробити проекти законів «Про судоустрій і статус суддів», «Про безоплатну правову допомогу», Кодекс господарського судочинства, Кримінальний процесуальний кодекс України та інші законодавчі акти, спрямовані на внесення змін до процесуального законодавства. Проте Закон «Про судоустрій і статус суддів» було прийнято значно раніше – у липні 2010 року, тому розробка Концепції реформування судової системи втратила актуальність. Уряд також не розробив концепцію реформування кримінальної юстиції. Щодо проектів законів, які мали бути розроблені для виконання Антикризової програми, – жоден не було представлено на розгляд Парламенту.

Спроби удосконалити Конституцію

Протягом 2009–2010 рр. у політичних та наукових колах велися розмови щодо необхідності удосконалення Конституції з метою створення передумов щодо проведення судової реформи. На цьому також наголошували представники Комітету Парламентської асамблеї Ради Європи з питань дотримання обов'язків та зобов'язань державами-членами Ради Європи та Венеціанської комісії «За демократію через право»⁶³⁷.

⁶³⁶ Закон України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» від 20 травня 2010 року № 2278-V. // Режим доступу: URL:<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2278-17>

⁶³⁷ Чого хоче Рада Європи від України? // Режим доступу: URL:<http://www.judges.org.ua/dig693.htm>; Спільний експертний висновок на проект закону Закону

З метою системного оновлення конституційного регулювання та врахування зауважень та рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи і Венеціанської комісії 31 березня 2009 року Президент В. Ющенко вніс до Парламенту проект нової редакції Конституції⁶³⁸. Серед інших питань цей проект стосувався і системи правосуддя. Так, проектом закону «Про внесення змін до Конституції України» було запропоновано:

- вдосконалити положення щодо системи судів, які сьогодні допускають довільне тлумачення, доповнивши принципи побудови системи судів загальної юрисдикції принципом інстанційності, відповідно до якого суд однієї ланки має виконувати функції лише однієї інстанції. Проектом передбачено, що судами касаційної інстанції в системі судів загальної юрисдикції повинні бути вищі спеціалізовані суди, а Верховний Суд України як вища судова інстанція має зосереджуватися виключно на забезпеченні однакового застосування норм права усіма судами загальної юрисдикції;

- вдосконалити територіальну побудову системи судів загальної юрисдикції без обов'язкової прив'язки до адміністративно-територіального поділу;

- встановити більш високі кваліфікаційні вимоги до судді. Зокрема, пропонувалося підвищити мінімальний вік для суддів з 25 до 27 років, встановити конкурс та обов'язкову спеціальну підготовку для осіб, які хочуть стати суддею. На відміну від діючого регулювання, у проекті не передбачено наявності стажу роботи у галузі права та обов'язкового проживання в Україні протягом не менш як десяти років як умов для призначення на посаду судді;

- запровадити безстрокове призначення суддів на посади. Запропоновано, щоб суддів місцевих та апеляційних судів призначав і звільняв за поданням Вищої ради юстиції Президент, а суддів вищих судів та Верховного Суду – верхня палата Парламенту (Сенат);

- розмежувати підстави для звільнення судді за рішенням уповноваженого органу та підстави для автоматичного припинення його повноважень. У запропонованому проектом варіанті підстави для при-

України «Про судоустрій і статус суддів», ухвалений Венеціанською комісією на 82-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 березня 2010 р.) // Режим доступу: URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/31442ab10276912bc22576f2003e0acc/\\$FILE/CDL-AD\(2010\)003-ukr.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/31442ab10276912bc22576f2003e0acc/$FILE/CDL-AD(2010)003-ukr.pdf)

⁶³⁸ Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 31 березня 2009 року № 4290. // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=pf3511=34882

пинення повноважень судді доповнено випадками досягнення суддею 65 років, визнання його судом безвісно відсутнім або оголошення померлим;

- відновити інститут зупинення повноважень судді. Зокрема, передбачалося, що у разі обвинувачення судді у вчиненні злочину або порушення ним вимог щодо несумісності його повноваження можуть бути зупинені Вищою радою юстиції;

- передати повноваження щодо призначення та звільнення суддів, голів судів та їхніх заступників зборам суддів відповідного суду;

- запровадити інститут виборних мирових суддів;

- змінити склад Вищої ради юстиції, наблизивши його до стандартів Європейської хартії про статут для суддів, яка вимагає, щоб принаймні половина членів цієї установи були судьями, яких обирають їхні колеги. Зокрема, проектом пропонувалося, щоб половину складу Вищої ради юстиції призначав з'їзд суддів України. Повноваженнями щодо призначення іншої половини складу наділявся Президент та Парламент;

- розширити повноваження Вищої ради юстиції. Законопроектом пропонувалося віднести до компетенції Вищої ради юстиції повноваження щодо внесення подання про призначення на посади та звільнення суддів, припинення та зупинення повноважень судді, прийняття рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів. Пропонувалося також змінити регулювання питань кваліфікації та дисциплінарної відповідальності суддів шляхом створення у складі Вищої ради юстиції кваліфікаційної та дисциплінарної комісії суддів з числа членів Вищої ради юстиції.

Законопроект «Про внесення змін до Конституції України» отримав переважно позитивний висновок Венеціанської комісії «За демократію через право»⁶³⁹, але, незважаючи на це, його було відхилено Верховною Радою.

Про розроблений проект змін до Конституції також заявляли представники інших політичних сил, зокрема Блоку Юлії Тимошенко⁶⁴⁰. Однак відповідний законопроект так і не було зареєстровано у Парламенті.

⁶³⁹ Висновок Венеціанської комісії на проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», ухвалений на 79-й пленарній сесії 12–13 червня 2009 року // Режим доступу: URL: [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)024-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)024-e.pdf)

⁶⁴⁰ Тимошенко про суд, жеребкування, дисциплінарні комісії і права опозиції // Режим доступу: URL: <http://judges.org.ua/dig776.htm>

Про необхідність внесення змін до Конституції наголошував і новообраний Президент В. Янукович. З цього приводу він доручив Міністерству юстиції підготувати проект Закону «Про внесення змін до Конституції України» з урахуванням висновків Венеціанської комісії та резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи⁶⁴¹.

Спроби реалізувати реформу

Нагадаємо, ще у грудні 2006 року Президент України В. Ющенко вніс на розгляд Верховної Ради підготовлені Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права проекти нової редакції законів про судоустрій і про статус суддів. Ці законопроекти, за винятком положень, що засновані на окремих нормах Конституції України, одержали переважно схвальну оцінку з боку Венеціанської комісії «За демократію через право» та експертів Ради Європи. В свою чергу, Верховний Суд заявив про неприйнятність згаданих проектів законів через концептуальні недоліки.

3 квітня 2007 року народні депутати схвалили законопроекти у першому читанні, цікаво, що без участі пропрезидентських політичних сил, які тоді опинилися у меншості. Однак прийняття законопроектів відбулося наступного дня після того, як Президент своїм указом достроково припинив повноваження Верховної Ради, і після проведення позачергових парламентських виборів у листопаді 2007 року проекти законів про судоустрій і статус суддів було перереєстровано у Верховній Раді наступного VI скликання як такі, що прийняті у першому читанні. Водночас ці проекти були відсутні у переліку актів, результати голосування у яких було підтверджено Постановою Верховної Ради «Про підтвердження результатів голосування щодо законів України, прийнятих Верховною Радою України в період з 3 квітня по 29 травня 2007 року»⁶⁴².

При доопрацюванні законопроектів до другого читання парламентському Комітету з питань правосуддя було доручено об'єднати їх в один – «Про судоустрій і статус суддів». Під час доопрацювання законопроекту у ньому з'явилась низка сумнівних положень. Зокрема, порівняно з варіантом, який було прийнято у першому читанні,

⁶⁴¹ Янукович доручив переписати Конституцію // Режим доступу: URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2010/04/30/4998433/>

⁶⁴² Постанова Верховної Ради України «Про підтвердження результатів голосування щодо законів України, прийнятих Верховною Радою України в період з 3 квітня по 29 травня 2007 року» від 29 травня 2007 року № 1093-V // Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1093-16>

профільний комітет запропонував значно розширити повноваження Президента і Вищої ради юстиції щодо вирішення кадрових питань в судовій системі; були також спроби зберегти або навіть посилити вплив на суддів через механізми здійснення їх підготовки.

Після підготовки об'єднаного законопроекту «Про судоустрій і статус суддів» до другого читання у липні 2009 року його було направлено до Венеціанської комісії «За демократію через право» для здійснення експертизи і отримання висновку. Відповідний висновок було оприлюднено 16 березня 2010 року⁶⁴³.

Загалом Венеціанська комісія позитивно оцінила законопроект, зазначивши, що в цілому він має чимало позитивних ознак і є кращим за два попередні, однак все одно потребує внесення значних поправок. Комісія наголосила на таких недоліках проекту закону, які можуть негативно вплинути на незалежність судової влади: складна система судів, недосконало виписана процедура утворення і ліквідації судів Президентом; політичний вплив на призначення та звільнення суддів; непрозора процедура оцінки суддів; великий випробувальний строк для суддів, які призначаються на посаду вперше; політизований склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Дисциплінарної комісії суддів України та Вищої ради юстиції; належність Державної судової адміністрації до виконавчої гілки влади; складна система суддівського самоврядування з однаковими повноваженнями тощо. Крім того, комісія засудила відсутність у проекті положення щодо Національної школи суддів, яке існувало у попередній редакції законопроекту. Загалом багато зауважень комісії були пов'язані із необхідністю внесення змін до Конституції України, тому Венеціанська комісія пропонувала не обмежуватися лише реформуванням законів, але й провести глибоку конституційну реформу.

Після президентських виборів, навесні 2010 року, нова влада активізувала роботу над проведенням судової реформи. 24 березня 2010 року Президент своїм указом створив Робочу групу з питань судової реформи⁶⁴⁴. Її очолив новий Міністр юстиції О. Лавринович. Загалом до складу робочої групи увійшли 64 члени: судді, керівники

⁶⁴³ Спільний експертний висновок на проект Закону України «Про судоустрій і статус суддів» ухвалений Венеціанською комісією на 82-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 березня 2010 року) // Режим доступу : URL :[http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/31442ab10276912bc22576f2003e0acc/\\$FILE/CDL-AD\(2010\)003-ukr.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/31442ab10276912bc22576f2003e0acc/$FILE/CDL-AD(2010)003-ukr.pdf)

⁶⁴⁴ Указ Президента України «Про Робочу групу з питань судової реформи» від 24 березня 2010 року № 440/2010 // Режим доступу: URL: <http://www.president.gov.ua/documents/10736.html>

судів, народні депутати, представники від Адміністрації Президента, Вищої ради юстиції, Міністерства юстиції, громадських організацій, вищих навчальних закладів. До складу робочої групи було включено також фахівців Центру політико-правових реформ І. Коліушка та Р. Куйбіду.

Відкриваючи засідання робочої групи, Президент заявив, що прагне якнайшвидшого реформування системи судочинства, оскільки вона не задовольняє суспільство. Президент розкритикував попередніх реформаторів за брак політичної волі провести реформу і доручив робочій групі у найкоротші терміни (протягом одного місяця) підготувати спільну концепцію реформування та пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання питань судоустрою, судочинства і статусу суддів для внесення в установленому порядку на розгляд Верховної Ради, попередньо порадившись із Венеціанською комісією.

Майже одночасно зі створенням Робочої групи Президент на початку квітня 2010 року ліквідував Національну комісію із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, яка протягом п'яти років напрацювала низку концепцій та законопроектів у сфері судової реформи. Водночас, посилаючись на прагнення реформування судової влади і залучення до цього процесу найкращих спеціалістів, В. Янукович призначив головного юридичного радника Ю. Тимошенко і народного депутата з фракції БЮТ А. Портнова на посаду заступника Глави Адміністрації Президента – керівника Головного управління з питань судової реформи та судоустрою⁶⁴⁵.

З початком діяльності Робочої групи її голова Міністр юстиції О. Лавринович висловив переконання, що новий закон про судоустрій і статус суддів буде прийнятий на поточній сесії Верховної Ради⁶⁴⁶, тобто у першому півріччі.

Слід зазначити, засідання Робочої групи більше нагадували дебатний гурток: Міністр юстиції та представники Адміністрації Президента вислуховували різні ідеї, але сам проект напрацьовувався кулуарно. Члени Робочої групи вперше побачили новий проект закону «Про судоустрій і статус суддів» 31 травня 2010 року на засіданні

⁶⁴⁵ Указ Президента України «Про призначення А. Портнова заступником Глави Адміністрації Президента України – Керівником Головного управління з питань судової реформи та судоустрою» від 2 квітня 2010 року № 472/2010. // Режим доступу: URL: <http://www.president.gov.ua/documents/10774.html>

⁶⁴⁶ Мін'юст: Робота по підготовці судової реформи буде завершена цього року // Режим доступу: URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243372334&cat_id=35884

за участю Президента. Обговорення положень проекту як таке не відбулося. Того ж дня законопроект був внесений Президентом в порядку законодавчої ініціативи до Парламенту за реєстраційним № 6450 і вже 2 червня включений до порядку денного. Народні депутати від опозиції, в свою чергу, внесли альтернативні проекти законів з аналогічною назвою – № 6450-1 (внесений Ю. Кармазіним) та № 6450-2 (внесений Ю. Прокопчуком, В. Філенком та А. Шкілем), які були заслухані Верховною Радою, але не були підтримані. Водночас парламентарі схвалили у першому читанні президентський проект.

Перед другим читанням Міністерство юстиції направило проект закону «Про судоустрій і статус суддів» до Венеціанської комісії для отримання висновку (щоправда, у редакції, яка була внесена Президентом, а не її доопрацьований варіант). Згідно з процедурою роботи Венеціанської комісії проект висновку міг бути розглянутий і схвалений лише на жовтневій сесії Венеціанської комісії⁶⁴⁷. Тому Комісія закликала українську владу утриматися від остаточного схвалення законопроекту до отримання висновку щодо нього. Зокрема, віцепрезидент Венеціанської комісії Томас Маркерт зазначив, що проект закону про судоустрій і статус суддів є неоднозначним, оскільки «його було розглянуто за прискореною процедурою», що дає підстави розуміти «побоювання опонентів такого рішення щодо можливих його політичних мотивів»⁶⁴⁸. Низку зауважень висловила і колишній співдоповідач Парламентської Асамблеї Ради Європи по Україні (у 1995–2007 роках) Ханна Северінсен, яка висловила серйозну стурбованість положеннями законопроекту, які спроможні ще більше узалежнити судову гілку влади⁶⁴⁹.

Слід також зазначити, що під час доопрацювання законопроекту до другого читання до нього було подано понад 1700 поправок⁶⁵⁰. Однак, незважаючи на таку кількість пропозицій, а також всупереч обіцянкам Президента щодо попереднього узгодження проекту з Венеціанською комісією, 7 липня Верховна Рада прийняла Закон «Про судоустрій

⁶⁴⁷ Венеціанська комісія заявила про готовність надати Україні висновки щодо проекту судової реформи найближчим часом // Режим доступу: URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/30676>

⁶⁴⁸ Європа не зрозуміла майбутній судоустрій України // Режим доступу: URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2010/07/4/5195162/>

⁶⁴⁹ Северінсен: пропозиції Януковича мають «пройти» Венеціанську комісію // Режим доступу: URL: <http://unian.net/ukr/news/news-379568.html>

⁶⁵⁰ До законопроекту про судоустрій подано понад 1700 поправок // Режим доступу: URL: <http://rights.unian.net/ukr/detail/4435>

і статус суддів» в цілому. Закон набув чинності 30 липня 2010 року у день опублікування.

Новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» та його реалізація

Прийняття Закону «Про судоустрій і статус суддів» ознаменувало початок нової судової реформи, але ця подія була сприйнята неоднозначно. У пресі з'явилися коментарі суддів, політиків, міжнародних та вітчизняних експертів, які вказували на серйозні недоліки Закону, що можуть переважити усі його здобутки. Практика реалізації цього Закону підтвердила слушність цих припущень.

Представники громадських неурядових організацій, правозахисники, науковці закликали Президента повернути Закон до Верховної Ради з пропозиціями, спрямованими на узгодження його положень із Конституцією, європейськими стандартами та інтересами українських громадян⁶⁵¹.

Голова Верховного Суду В. Онопенко назвав прийняття цього Закону «закономтворчою авантюрою» і наголосив, що його руйнівна сила надовго відкине Україну назад у своєму демократичному розвитку⁶⁵². В. Онопенко звернувся з листом до Президента з проханням запобігти системному руйнуванню засад вітчизняного правосуддя та істотному зниженню рівня судового захисту, застосувавши право вето до Закону України «Про судоустрій та статус суддів»⁶⁵³.

Одразу після прийняття Закону опозиція заявила про свої наміри оскаржити його у Конституційному Суді⁶⁵⁴. 30 серпня з відповідним поданням звернулося 54 народні депутати України⁶⁵⁵. 12 листопада

⁶⁵¹ Див., наприклад, Відкрите звернення до Президента України щодо ветовання Закону України «Про судоустрій і статус суддів» // Режим доступу: URL: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1279436602>

⁶⁵² В. Онопенко. Велика законотворча авантюра // Юридичний вісник України. – 10-16 липня 2010 р., № 28, С.3

⁶⁵³ Лист Голови Верховного Суду України В. Онопенка до Президента України В. Януковича від 12 липня 2010 року // Режим доступу: URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/DABE6A16EAC53A91C225775E0044D6AD?opendocument>

⁶⁵⁴ Опозиція має намір оскаржити судову реформу Януковича в КС // Режим доступу: URL: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/1094011>

⁶⁵⁵ Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-VI, Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про Вищу раду юстиції» (в редакції Закону України від 7 липня

цього ж року до Конституційного Суду із конституційним поданням щодо відповідності Конституції України окремих положень Закону «Про судоустрій і статус суддів» звернувся також Верховний Суд⁶⁵⁶.

Стурбованість з приводу поспішного ухвалення нового Закону та без очікування висновків Венеціанської комісії висловила Парламентська Асамблея Ради Європи. Про це, зокрема, зазначено у резолюції ПАРЕ «Функціонування демократичних інституцій в Україні» № 1755 (2010) від 5 жовтня 2010 року⁶⁵⁷.

Аналізуючи новий Закон, слід зазначити, що багато в чому він нагадує проекти законів про судоустрій і про статус суддів, які вносилися попереднім Президентом В. Ющенком: передбачено запровадження обов'язкової спеціальної підготовки для суддів, у тому числі перед призначенням на посаду; конкурсну процедуру зайняття посади, яку здійснюватиме постійнодіюча Вища кваліфікаційна комісія суддів; чіткі підстави для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності; обов'язок декларування доходів і видатків судді та його сім'ї; чіткий розмір заробітку судді; вирішено питання про самостійну касаційну інстанцію у цивільних та кримінальних справах шляхом створення відповідного вищого суду, запропоновано ліквідувати військові суди тощо. Однак нові положення щодо добору суддів, їх дисциплінарної відповідальності та заробітку у 2010 році так і не були реалізовані, а тому оцінити їх вплив на час підготовки цієї доповіді неможливо.

Водночас новий Закон заклав низку загроз незалежності суддів, а деякі його положення сумнівні з огляду на вимоги Конституції та європейські стандарти. Зокрема, не передбачено конкурсних засад для просування судді по службі, не визначено критеріїв, за якими суддів добирати до судів вищого рівня, – є лише вимога щодо наявності певного стажу на посаді судді і положення про те, що кандидати проходять співбесіду у Вищій кваліфікаційній комісії суддів. Однак, відповідно до європейських стандартів, стаж роботи не повинен бути керівним принципом для підвищення судді на посаді, професійний досвід і кількість відпрацьованих років мають розглядатися лише як додаткова основа для незалежності суддів (пункт 4.1 Європейської хартії про за-

2010 року № 2453-VI) від 30 серпня 2010 року // Режим доступу: URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2010_08_30/MUS13745.html

⁶⁵⁶ Верховний Суд України звернеться до Конституційного Суду України з конституційним поданням // Режим доступу: URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/BA9E275BF2A6D7E8C22577D9004BF960?opendocument>

⁶⁵⁷ Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution № 1755 «The Functioning of Democratic Institutions in Ukraine» // Режим доступу: URL: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1755.htm>

кон для суддів, пункт 29 Висновку № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів). Таким чином, є ризик того, що протегування може залишитися основним способом для кар'єри судді. Цей ризик цілком проявився при обранні суддів у 2010 році, зокрема, до нового Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ. Фактично, добір здійснювався кулуарно, а на засіданнях Вищої кваліфікаційної комісії просто «освячувалися» ці домовленості. Питання на засіданнях суддям задавалися навідні, а деякі судді отримували рекомендації, взагалі не надавши відповіді на питання.

Щодо системи спеціальної підготовки майбутніх суддів Законом передбачено два етапи її проходження – теоретичний та практичний. На період проходження підготовки (шість місяців) за кандидатом на посаду судді зберігатиметься основне місце роботи і він отримуватиме стипендію у розмірі не менше двох третин від посадового окладу судді місцевого суду загальної юрисдикції. Спочатку кандидати на посаду судді повинні пройти теоретичну підготовку у спеціалізованому юридичному вищому навчальному закладі четвертого рівня акредитації. Після успішного проходження такої підготовки майбутні судді повинні будуть пройти також практичне навчання у Національній школі суддів (раніше – Академія суддів). Вища кваліфікаційна комісія суддів створила Національну школу суддів 21 грудня 2010 року, але не шляхом реорганізації Академії суддів, а фактично заново. Одночасно було призначено нового ректора. Ним став колишній Голова Верховного Суду (2002–2006 рр.) доктор юридичних наук В. Маляренко⁶⁵⁸.

Ідея запровадження спеціальної підготовки для майбутніх суддів заслуговує схвалення. На це вказує досвід багатьох європейських держав. Однак спеціальну підготовку суддів відповідно до європейських стандартів не можуть здійснювати заклади освіти, залежні від міністерства освіти, зокрема в питанні акредитації. Цим повинна займатися автономна установа під контролем суддів (пункт 66 Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів «Рада судівництва на службі суспільства»). Таким чином, підготовку суддів мала б здійснювати лише Національна школа суддів, а не заклади Міністерства освіти. Новим Законом також не дотримано вимоги про те, що той, хто здійснював підготовку, не має брати участі в оцінюванні претендента, однак фактично підпорядковані Міністерству освіти і науки,

⁶⁵⁸ ВККС назначила ректором Национальной школы судей Василия Маляренко // Режим доступу: URL: <http://yurpractika.com/news.php?id=0024260>

молоді та спорту спеціалізовані навчальні заклади зможуть відсіювати кандидатів, оцінюючи їхню успішність.

Із запровадженням обов'язкової спеціальної підготовки для кандидатів на посаду судді перед призначенням на посаду у політичних колах виникла серйозна політична дискусія з приводу того, як заповнювати суддівські вакансії. Адже відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів» перший випуск кандидатів на посаду судді не міг відбутися раніше першої половини 2012 року, оскільки до цього часу спеціально підготовлених кандидатів ще не буде. Водночас, за підрахунками Вищої ради юстиції, за цей період часу кількість вакантних посад становитиме 2–2,5 тисячі⁶⁵⁹. Для вирішення цієї проблеми до Верховної Ради було внесено проект закону № 7451 про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді)⁶⁶⁰. Цим законопроектом запропоновано відстрочити введення в дію положення щодо необхідності проходження кандидатом спеціальної підготовки у процесі призначення на посаду судді вперше до першого випуску з Національної школи суддів. Таким чином, до цього часу суддею будуть призначатися кандидати без спеціальної суддівської підготовки, а також кандидати з числа осіб, які склали кваліфікаційний іспит до набрання чинності новим Законом «Про судоустрій і статус суддів», але не були рекомендовані на посаду судді у зв'язку з відсутністю вакантних посад.

Закон «Про судоустрій і статус суддів» вперше визначив чіткий перелік підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Цікаво, що деякі підстави для звільнення судді з посади у зв'язку з порушенням присяги за чинним Законом «Про Вищу раду юстиції» (у редакції від 13 травня 2010 року) повністю охоплюють, а подекуди є навіть ширшими, ніж підстави для дисциплінарної відповідальності, сформульовані у Законі «Про судоустрій і статус суддів». Тобто за деякі більш серйозні проступки передбачено догану, а за дрібніші – звільнення. З травня 2010 року Закон «Про Вищу раду юстиції» дає можливість утримувати кожного суддю під постійною загрозою звільнення (наприклад, через порушення строків розгляду справ). Новий Закон ще посилив цю можливість.

⁶⁵⁹ Уманец А. Суды опустеют // Режим доступу: URL: <http://eizvestia.com/state/full/sudy-opusteyut>

⁶⁶⁰ Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді) № 7451 від 10 грудня 2010 р. // Режим доступу: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39208

Незважаючи на задекларовану змагальність дисциплінарної процедури, фактично вона такою не стала. На відміну від попереднього законопроекту, розробленого Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права і внесеного В. Ющенком, новий Закон не передбачив створення окремої Дисциплінарної комісії суддів. За новим Законом, питання дисциплінарної відповідальності суддів місцевих та апеляційних судів вирішує Вища кваліфікаційна комісія суддів. Передбачено, що члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів самостійно здійснюють перевірку (у тому числі за допомогою дисциплінарних інспекторів), висувають звинувачення і карають суддів. Окрім цього, у Вищої кваліфікаційної комісії зберігаються повноваження щодо добору та кар'єри суддів. Таким чином, Вища кваліфікаційна комісія суддів може виявитися переважаною справами, а дисциплінарна процедура не буде змагальною. Це ще при прийнятті Закону давало можливість припустити, що Вищу кваліфікаційну комісію при певних маніпуляціях з підбором її членів можна буде використовувати для добору «потрібних» суддів та розправи над «невигідними» суддями.

Закон також розширив повноваження Вищої ради юстиції, наділивши її правом призначати і звільняти голів судів та їхніх заступників. Однак таке положення не відповідає Конституції, яка у статті 131 вичерпно формулює перелік повноважень Вищої ради юстиції, у якому не міститься повноваження щодо призначення керівництва судів.

Щодо складу Вищої ради юстиції, Закон передбачив, що Президент, Верховна Рада, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів і установ, з'їзд адвокатів, всеукраїнська конференція працівників прокуратури призначають певну кількість членів з числа суддів. Але це все одно не відповідає європейським вимогам про те, що такий орган повинен складатися не менш як з половини суддів, які обрані суддями. Звичайно, без внесення змін до Конституції цього досягнути неможливо, але не можна і розширювати повноваження Вищої ради юстиції до внесення таких змін до Основного Закону.

Закон «Про судоустрій і статус суддів» одночасно вніс зміни до усіх процесуальних кодексів. Серед позитивних змін – повернення соціальних спорів до адміністративних судів (хоча 9 вересня 2010 року цьому посприяв Конституційний Суд, визнавши неконституційними зміни до процесуальних кодексів щодо передачі таких спорів до цивільної юрисдикції); запровадження автоматизованої системи

діловодства в усіх судах (до цього така система мала запрацювати в усіх судах, які розглядають адміністративні справи, але цього не було зроблено своєчасно через недосконале програмне забезпечення та брак коштів).

Закон передбачив також низку інших змін до процесуального законодавства. Деякі з них, на жаль, мали негативні наслідки. Так, за словами авторів Закону, з метою подолання судової тяганини було скорочено процесуальні строки. За новим Законом, строки розгляду справ у кожній інстанції не повинні перевищувати місяця-двох, а в деяких категоріях справ – 20, 15 чи навіть 5 днів. При значному навантаженні необхідність дотримання цих строків неминуче призвела до порушення процесуальних прав сторін та поверхового вирішення справ.

Також Закон суттєво скоротив строки на подання апеляційної та касаційної скарг на рішення суду (відповідно 10 днів і 20 днів, а для оскарження процесуальних ухвал – ще менше). В умовах, коли відсутня система доступної та ефективної правової допомоги, така новела завдала сильного удару людям з невисоким рівнем достатку, оскільки протягом цього строку часто навіть важко визначитися, до якого юриста звернутися, а тим більше правильно оформити і подати скаргу. Більш того, у низці категорій справ особу взагалі позбавили права на оскарження судового рішення.

Закон реорганізував систему судоустрою. Передбачено, що з 1 листопада 2010 року повинен розпочати роботу Вищий спеціалізований суд у цивільних та кримінальних справах. Президент підписав указ про його створення 12 серпня⁶⁶¹. Водночас, із початком роботи Вищого спеціалізованого суду в цивільних і кримінальних справах Верховний Суд було позбавлено функції касаційної інстанції у цих справах. За словами Голови Верховного Суду України В. Онопенка, число цих справ, що накопичилися у Верховному Суді, становило 32 тисячі⁶⁶².

Станом на 3 грудня 2010 року у Вищому спеціалізованому суді у цивільних та кримінальних справах було зареєстровано 6 812 матеріалів, з яких 5 941 – касаційних скарг⁶⁶³. Усвідомлюючи що но-

⁶⁶¹ Указ Президента України «Про Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ» від 12 серпня 2010 року № 810/2010 // Режим доступу: URL: <http://www.president.gov.ua/documents/12180.html>.

⁶⁶² А. Уманец. Власть жонглирует десятками тысяч судебных дел // Режим доступу: URL: <http://eizvestia.com/state/full/vlast-zhongliruet-desyatkami-tysyach-sudebnyh-del>.

⁶⁶³ Статистичні данні роботи Судової палати з розгляду цивільних справ Суду станом на 3 грудня 2010 року // Режим доступу: URL: <http://vss.in.ua/?fromtop=1&news=10-12-10>

востворений суд не зможе впоратися з розглядом такої величезної кількості справ у зв'язку з невеликою кількістю суддів (зі 120 суддів не було обрано й половини), народні депутати С. Ківалов та В. Бондик внесли на розгляд Верховної Ради проект Закону № 7311 «Про внесення зміни до розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо забезпечення касаційного розгляду кримінальних і цивільних справ)⁶⁶⁴». Цим законопроектом запропоновано передати на розгляд апеляційних судів обласного рівня касаційні скарги, які надійшли до Верховного Суду та Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ до 1 листопада 2010 року. Таким чином, запропоновано передати функції касаційної інстанції апеляційним судам (подібне рішення Парламент ухвалював у 2007 році, коли десятки тисяч цивільних справ, що накопичилися у Верховному Суді, були передані апеляційним судам для розгляду у касаційному порядку.

Згідно з новим Законом, Верховний Суд складається з 20 суддів (по 5 суддів від цивільної, адміністративної, господарської і кримінальної юрисдикцій). При цьому ліквідовано судові палати і Президію Верховного Суду. Значно скорочено повноваження Верховного Суду. Тепер він переглядає рішення судів касаційної інстанції лише з двох підстав:

1) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом;

2) неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах.

Але перегляд може здійснюватися лише за умови, що відповідний вищий спеціалізований суд, рішення якого оскаржується, допустить заяву учасника процесу до перегляду у Верховному Суді. При цьому відсутній механізм оскарження, наприклад, невмотивованої відмови вищого спеціалізованого суду у допуску справи до провадження у Верховному Суді.

Тобто, щоб людина могла оскаржити до Верховного Суду рішення суду касаційної інстанції, потрібно отримати згоду на таке оскарження у самому суді касаційної інстанції. Але навіть у випадках, коли вищий суд надасть таку згоду, а Верховний Суд за наслідками перегляду судо-

⁶⁶⁴ Проект Закону «Про внесення зміни до розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо забезпечення касаційного розгляду кримінальних і цивільних справ) № 7311 від 29 жовтня 2010 року // Режим доступу: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=pf3511=38894

вого рішення задовольнить заяву, ухвалити нове рішення він не зможе. Максимум, що зможе зробити Верховний Суд – це скасувати рішення і направити справу на новий розгляд. Такий механізм викликає серйозні сумніви з огляду на Рішення Конституційного Суду від 11 березня 2010 року про те, що Верховний Суд не є касаційною інстанцією відносно вищих судів. Касаційною – тобто тією, що скасовує рішення, але не має право ухвалювати нове рішення⁶⁶⁵.

Новий Закон зберіг за вищими спеціалізованими судами повноваження давати роз'яснення судам нижчого рівня щодо застосування законодавства. Водночас таких повноважень було позбавлено Верховний Суд.

Багато суддів Верховного Суду продовжили залишатися на своїй посаді і відмовилися переходити до новоствореного Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ. Тож, щоб пришвидшити «еволюційне» скорочення складу Верховного Суду до 20 суддів, народний депутат Д. Притика вніс до Парламенту законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення роботи Верховного Суду України» № 7447, яким запропоновано запровадити конкурсний відбір суддів Верховного Суду у Вищій кваліфікаційній комісії суддів⁶⁶⁶. Таким чином, судді, які не пройдуть відбір, повинні будуть або погодитися на перехід до судів нижчого рівня, або взагалі «примусово» піти у відставку.

Законом «Про судоустрій і статус суддів» внесено ще одну важливу зміну до системи судоустрою: ліквідовано військові суди – такий собі атавізм радянської судової системи. Останнім часом судді цих судів справ майже не розглядали, а в частині матеріального та соціального забезпечення були в привілейованому становищі порівняно зі своїми колегами.

Новий Закон чітко врегулював питання грошового забезпечення суддів. Суддівська винагорода тепер складається з посадового окладу, доплат за вислугу років, перебування на адміністративній посаді в суді, науковий ступінь і роботу, яка передбачає доступ до державної

⁶⁶⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України від 11 березня 2010 року // Режим доступу: URL: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=102373>

⁶⁶⁶ Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення роботи Верховного Суду України» № 7447 від 9 грудня 2010 року № 7447 // Режим доступу: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39193

таємниці. При цьому, на відміну від попереднього підзаконного регулювання, судді не будуть отримувати премії, які раніше узалежнювали їх від керівництва судів. Крім того, у новому Законі відмовилися від кваліфікаційних класів та проходження суддею кваліфікаційної атестації. Раніше кваліфікаційні класи мали значення лише для підвищення заробітку (оскільки чим вищий кваліфікаційний клас, тим більшою була надбавка за нього) або ж для покарання судді (пониження класу було видом дисциплінарного стягнення). Однак при проходженні кваліфікаційної атестації суддя був залежний від голови суду, який складав на нього письмову характеристику. Тому погані стосунки із головою суду могли негативно вплинути на підвищення кваліфікаційного класу.

Згідно із Законом, посадовий оклад судді місцевого суду встановлюється у розмірі 15 мінімальних заробітних плат. У варіанті законопроекту, який було прийнято у першому читанні, передбачалося введення в дію цього положення одразу. Однак під час доопрацювання проекту Закону до другого читання було передбачено поетапну реалізацію цього положення: з 1 січня 2011 року посадовий оклад судді місцевого суду мав становити 6 мінімальних заробітних плат; з 1 січня 2012 року – 8; з 1 січня 2013 року – 10, з 1 січня 2014 року – 12; і лише з 1 січня 2015 року – 15. Саме такий механізм було закріплено у новому Законі. Щодо посадових окладів суддів інших судів – вони встановлюються пропорційно до посадового окладу судді місцевого суду з таким коефіцієнтом: судді апеляційного суду – 1,1; судді вищого спеціалізованого суду – 1,2; судді Верховного Суду чи Конституційного Суду України – 1,3.

Однак вже наприкінці 2010 року, усвідомлюючи неможливість реалізувати положення про підвищення заробітку суддів з 2011 року, Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» (№ 2856-VI від 23 грудня 2010 року), яким, зокрема, на рік було відстрочено введення в дію норми Закону «Про судоустрій і статус суддів» про підвищення заробітку суддям. Таким чином, підвищення очікується лише з 1 січня 2012 року.

Незважаючи на те, що новий Закон «Про судоустрій і статус суддів» звужив повноваження голів судів, певні механізми, які можна використовувати для впливу на суддів, все-таки збережено. Наприклад, вирішення питань про відпустки, забезпечення суддів житлом

тощо не віднесено до повноважень зборів суддів, тому вони й далі залишатимуться у компетенції голів судів.

На жаль, у прийнятому Законі відмовилися від ідеї, яку було цілком слушно закладено у проекті, внесеному Президентом, про недопустимість нагородження суддів органами влади, поки ті обіймають свою посаду. Ця ідея пов'язана з тим, що завжди виникатимуть сумніви щодо незалежності судді від того, хто надав таку нагороду або посприяв її отриманню. Новий Закон дозволив судді одержувати державні або будь-які інші нагороди, відзнаки, грамоти, але не у зв'язку зі здійсненням ним правосуддя. Однак таке обмеження можна легко обійти і вручити орден, наприклад, у зв'язку з Днем Незалежності чи іншим святом.

Новим Законом було проведено реорганізацію системи органів суддівського самоврядування, внаслідок чого вони стали керовані ззовні. За новим Законом загальні суди, які є найбільшою вертикаллю судової системи, отримали непропорційне представництво у з'їзді суддів України та Раді суддів України. Так, на з'їзді суддів України 6 632 судді загальних судів були представлені удвічі меншою кількістю делегатів, ніж 2 290 суддів спеціалізованих судів. Саме за такого нового представництва 16 вересня 2010 року відбувся X позачерговий з'їзд суддів України, на якому ухвалено важливі рішення для усієї судової системи: обрано 4 нових суддів Конституційного Суду (замість тих, що вийшли у відставку у зв'язку з політичним тиском на них), 2 членів Вищої ради юстиції та 6 членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Також з'їзд суддів обрав членів Ради суддів України (3 представники від загальних судів та 6 – від спеціалізованих)⁶⁶⁷.

Слід зазначити, що Закон «Про судоустрій і статус суддів» отримав негативні зауваження від Венеціанської комісії. Відповідний висновок було ухвалено 15–16 жовтня⁶⁶⁸. Основними проблемами Комісія назвала нівелювання ролі Верховного Суду та підвищення ролі Вищої ради юстиції у формуванні суддівського корпусу без приведення її складу у відповідність із європейськими стандартами. У висновку Венеціанська комісія зазначила, що «умисна спроба скоротити повно-

⁶⁶⁷ Відбувся X позачерговий з'їзд суддів України // Режим доступу: URL: <http://www.court.gov.ua/4328/>

⁶⁶⁸ Спільний висновок щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 588/2010 від 15–16 жовтня 2010 року, підготовлений Венеціанською комісією та Дирекцією з технічного співробітництва Генеральної дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи // Режим доступу: URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/285DC84A1EFF78FAC22577C20051A2AA?opendocument>

важення Верховного Суду знаходиться далеко за межами бажання створити більш ефективну судову систему» та є результатом нездорового конфлікту між судовою і виконавчою владою.

Європейські експерти зазначили, що Закон потребує суттєвого доопрацювання, і запропонували напрямки його удосконалення. Зокрема, Венеціанська комісія закликала українську владу надати Верховному Суду повноваження щодо вирішення колізій між рішеннями вищих спеціалізованих судів у питаннях процесуального права, а також колізій між трьома видами юрисдикцій; надати Верховному Суду можливість самостійно вирішувати питання про прийнятність скарг щодо неоднакового застосування закону; позбавити Вищу раду юстиції повноважень призначати суддів на адміністративні посади до внесення змін до Конституції щодо приведення її складу у відповідність з європейськими стандартами; обмежити роль Вищої ради юстиції у процесі першого призначення суддів; забезпечити змагальність та право суддів на захист під час дисциплінарного провадження; уникнути політичної заангажованості складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів; чіткіше та вужче визначити підстави для звільнення судді з посади; ліквідувати усі види нагород для суддів; наділити судову владу контролем над усією системою підготовки на посаду судді; забезпечити реалізацію принципу рівного представництва кожної юрисдикції у вищих органах суддівського самоврядування (З'їзді суддів України та Раді суддів України).

З огляду на велику кількість зауважень від Венеціанської комісії, 5 листопада 2010 року Президент своїм указом відновив ліквідовану ним Комісію зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, призначивши її головою С. Головатого⁶⁶⁹. Склад цієї Комісії майже такий самий, що й перший склад Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, яку було створено ще Президентом В. Ющенком. Від Центру політико-правових реформ у роботі Комісії братиме участь І. Коліушко.

⁶⁶⁹ Указ Президента України «Про Комісію зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права» від 5 листопада 2010 року № 1015/2010 // Режим доступу: URL: <http://www.president.gov.ua/documents/12442.html>

4.2. Окремі питання судоустрою і статусу суддів

Адміністративні посади в судах

Неврегульованість на конституційному рівні питання щодо того, хто повинен призначати суддів на адміністративні посади в судах, призвела до політичної боротьби за це повноваження.

Нагадаємо, що ще 6 травня 2007 року Конституційний Суд у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції про офіційне тлумачення положення частини п'ятої статті 20 Закону України «Про судоустрій України» (справа про звільнення судді з адміністративної посади) визнав неконституційним повноваження Президента призначати суддів на адміністративні посади в місцевих, апеляційних та вищих спеціалізованих судах⁶⁷⁰ та порекомендував Верховній Раді якнайшвидше врегулювати це питання на законодавчому рівні.

Одразу після ухвалення цього рішення Парламент спробував урегулювати це питання Постановою «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад»⁶⁷¹, якою повноваження щодо призначення голів судів та їхніх заступників поклав на Вищу раду юстиції, хоча стаття 131 Конституції не передбачає таких повноважень цього органу. Крім того, відповідно до Основного закону питання судоустрою і статусу суддів повинні регулюватися виключно законами, а не підзаконними актами. Однак на той момент Президент достроково припинив повноваження Верховної Ради, і парламентарі усвідомлювали, що Глава держави не підпише Закон, який не лише суперечить Конституції, а й прийнятий нелегітимним Парламентом.

Слід зазначити, що хоча фактично визначений Парламентом порядок призначення суддів на адміністративні посади так і не було реалізовано, але формально Постанова залишалася чинною до 25 березня 2010 року – дня, коли Конституційний Суд у справі за конституційним поданням народних депутатів визнав цю Постанову неконституційною⁶⁷².

⁶⁷⁰ Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції про офіційне тлумачення положення частини п'ятої статті 20 Закону України «Про судоустрій України» (справа про звільнення судді з адміністративної посади) від 16 травня 2007 року // Режим доступу: URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v001p710-07>

⁶⁷¹ Постанова Верховної Ради «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад» від 30 травня 2007 року №1098-V// Режим доступу: URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1098-16>

⁶⁷² Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України

Днем пізніше, після того, як Верховна Рада намагалася врегулювати призначення суддів на адміністративні посади, Рада суддів ухвалила рішення «Щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції та звільнення з цих посад»⁶⁷³, відповідно до якого тимчасово взяла на себе повноваження призначати суддів на адміністративні посади (крім Верховного Суду). Згодом VIII (позачерговий) з'їзд суддів підтвердив це рішення. Фактично суддів на адміністративні посади призначала, а також звільняла їх з посад Рада суддів. Однак 22 грудня 2009 року Конституційний Суд у справі про призначення суддів на адміністративні посади розтлумачив, що згідно з чинним на той час законом Рада суддів не повноважна призначати суддів на адміністративні посади в судах⁶⁷⁴. Конституційний Суд зазначив, що Рада суддів уповноважена лише давати рекомендації стосовно призначення суддів на адміністративні посади органу, який законом наділений цими повноваженнями. З огляду на це Конституційний Суд зобов'язав Верховну Раду невідкладно виконати Рішення Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року, врегулювавши це питання законом.

Слід зазначити, що від часу визнання неконституційним повноваження Президента призначати суддів на адміністративні посади в місцевих, апеляційних та вищих спеціалізованих судах до Парламенту вносилося чимало законопроектів щодо вирішення цієї проблеми. Зокрема, у 2009 році розглядалися кілька можливих варіантів: наділити повноваженнями щодо призначення суддів на адміністративні посади Раду суддів; Вищу раду юстиції; збори суддів відповідного суду.

Так, проектом Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо обрання суддів на адміністративні посади)» № 5101⁶⁷⁵ було запропоновано, щоб рішення про призначен-

(конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад» від 25 березня 2010 року № 9-рп/2010 // Режим доступу: URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v009p710-10>

⁶⁷³ Рішення Ради суддів України щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції та звільнення з цих посад від 31 травня 2007 року // Режим доступу: URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=n0005414-07>

⁶⁷⁴ Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положень статей 102, 103, 116 Закону України «Про судоустрій України» (справа про призначення суддів на адміністративні посади) від 22 грудня 2009 року № 34-рп/2009 // Режим доступу: URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v034p710-09>

⁶⁷⁵ Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо обрання суддів на адміністративні посади) від 7 вересня 2009

ня суддів місцевих, апеляційних та вищих спеціалізованих судів на адміністративні посади приймалося складом суддів відповідного суду. Щоправда, у проекті не був виписаний механізм призначення суддів на адміністративні посади у випадку, якщо судді не дійдуть згоди щодо кандидатури або з інших причин не оберуть суддю на адміністративну посаду.

Законопроектом «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» щодо порядку призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад» № 5101-1⁶⁷⁶ пропонувалося, щоб рішення про призначення на посаду голови суду та заступника голови суду (крім Голови Верховного Суду та заступників Голови Верховного Суду) та звільнення з цих посад приймала Рада суддів України за поданням ради суддів відповідних судів.

Законопроектом «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку призначення суддів на адміністративні посади в судах» № 5101-2⁶⁷⁷ було запропоновано, щоб суддів на адміністративні посади призначала Вища рада юстиції за рекомендацією Ради суддів України (а щодо спеціалізованих судів – відповідної ради суддів), внесеною на підставі пропозиції зборів суддів відповідного суду. Щодо призначення та звільнення голови вищого спеціалізованого суду пропонувалося наділити такими повноваженнями пленум відповідного суду. На наш погляд, положення цього проекту щодо повноважень Вищої ради юстиції не були узгоджені з Конституцією, яка містить чіткий перелік повноважень Вищої ради юстиції, серед яких відсутнє право призначати суддів на адміністративні посади в судах та ініціювати питання про звільнення з цих посад.

Проектом Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо обрання суддів на адміністративні посади)» № 5101-3⁶⁷⁸ пропонувалося передати повноваження щодо призначення на адміністративні посади та звільнення з цих посад

року № 5101. // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36036

⁶⁷⁶ Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» щодо порядку призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад від 9 вересня 2009 року № 5101-1. // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36088

⁶⁷⁷ Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку призначення суддів на адміністративні посади в судах» від 18 вересня 2009 року № 5101-2 // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36160

⁶⁷⁸ Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо обрання суддів на адміністративні посади)» від 23 вересня 2009

в місцевих, апеляційних та вищих спеціалізованих судах зборам суддів відповідного суду, а у Верховному Суді – Пленуму Верховного Суду. Проект передбачав, що у випадках, якщо збори суддів суду не дійдуть згоди щодо кандидатури або з інших причин не оберуть суддю на адміністративну посаду у суді, то на адміністративну посаду суддю буде призначати Пленум Верховного Суду або пленум відповідного вищого спеціалізованого суду.

Згадані законопроекти втратили свою актуальність 22 жовтня 2009 року, коли Верховна Рада прийняла у першому читанні проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо адміністративних посад в судах)» № 1122-1⁶⁷⁹, який було зареєстровано у парламенті ще на початку 2008 року. Цим проектом запропоновано змінити склад Ради суддів (більшість у складі Ради суддів повинні становити судді, які не обіймають адміністративних посад у судах) і віднести до її повноважень призначення суддів на посади голів та заступників голів судів загальної юрисдикції (за винятком Верховного Суду) та їх звільнення з цих посад (крім випадків закінчення п'ятирічного строку перебування на відповідних адміністративних посадах, а також припинення повноважень судді).

Після прийняття законопроекту № 1122-1 у першому читанні до Парламенту вносилися також інші проекти, спрямовані на врегулювання питання адміністративних посад у судах. Так, 10 березня 2010 року у Верховній Раді було зареєстровано проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо виконання Рішень Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року та 22 грудня 2009 року і вдосконалення законодавчого регулювання роботи Вищої ради юстиції)» № 6169⁶⁸⁰. Цим проектом знову пропонувалося передати відповідні повноваження Вищій раді юстиції. Кандидатури на цю посаду, згідно з проектом, повинні вноситися основними органами суддівського самоврядування: зборами суддів відповідних судів, радами суддів спеціалізованих судів, Радою суддів. Інший законопро-

року № 5101-3 // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36197

⁶⁷⁹ Постанова Верховної Ради «Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо адміністративних посад в судах)» від 22 жовтня 2009 року № 1668-VI // Режим доступу: URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1668-17>

⁶⁸⁰ Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо виконання Рішень Конституційного Суду України від 16.05.2007 та 22.12.2009 і вдосконалення законодавчого регулювання роботи Вищої ради юстиції)» від 10 березня 2010 року № 6169 // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37226

ект «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо механізму наділення адміністративними повноваженнями у судах загальної юрисдикції)» № 6206 було внесено до Верховної Ради 17 березня 2010 року⁶⁸¹. Автори цього законопроекту, доволіно тлумачачи Конституцію, зробили висновок, що її норми не наділяють жоден орган повноваженнями призначати і звільняти голів судів і їх заступників і не забороняють жодному органу здійснювати цю функцію. Таким чином, у законопроекті було передбачено повернення Президенту повноваження щодо призначення суддів на адміністративні посади. Слід звернути увагу, що законопроекти № 6169 та № 6206 було внесено після схвалення у першому читанні проекту 1122-1, а тому вони не розглядалися Парламентом, оскільки, згідно з частиною другою статті 94 Регламенту Верховної Ради, наявність прийнятого в першому читанні законопроекту, щодо якого внесений проект є альтернативним, є підставою для повернення законопроекту без його включення до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні.

Надзвичайна зацікавленість та законотворча активність політиків щодо питання призначення суддів на адміністративні посади можуть створювати враження, що вирішення цього питання є ключовим завданням судової реформи. Але насправді така увага була пов'язана з політичною боротьбою за вплив на суди, оскільки протягом останніх років голови судів, користуючись широкими повноваженнями, впливали на добір і кар'єру суддів, встановлювали премії, розподіляли справи тощо. Іншими словами, хто одержав би доступ до призначення голів судів, той і мав би вплив на всю судову систему.

Проблему адміністративних посад у судах було вирішено новим Законом «Про судоустрій і статус суддів», який наділив повноваженнями щодо призначення суддів на адміністративні посади в місцевих, апеляційних та вищих спеціалізованих судах Вищу раду юстиції за поданням відповідної ради суддів. Однак, як вже зазначалося, таке повноваження Вищої ради юстиції не передбачено Конституцією, тому не виключено, що незабаром питання адміністративних посад знову стане предметом розгляду Конституційного Суду.

Слід зазначити, що після набрання чинності новим Законом Вища рада юстиції за поданням Ради суддів адміністративних судів призначила на адміністративні посади 12 суддів (7 голів та 5 заступників

⁶⁸¹ Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо механізму наділення адміністративними повноваженнями у судах загальної юрисдикції)» від 17 березня 2010 року № 6206 // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37305

голів), за поданням Ради суддів господарських судів – 24 суддів (13 голів та 11 заступників), а за поданням Ради суддів загальних судів – 15 суддів (12 голів і 3 заступники)⁶⁸². Зокрема, на посаду голови Вищого адміністративного суду призначено О. Пасенюка, термін повноважень якого закінчився ще наприкінці 2009 року, а головою Окружного адміністративного суду м. Києва, який до звільнення за порушення присяги тривалий час очолював О. Бачун, став П. Вовк, який кілька останніх місяців виконував обов'язки голови цього суду, а до призначення на посаду судді був помічником народного депутата С. Ківалова. На посаду голови Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ було призначено Л. Фесенка, а його заступником – брата новопризначеного Генерального прокурора М. Пшонку.

Певним досягненням нового Закону стало звуження адміністративних повноважень голів судів, але остаточно проблему залежності суддів від керівництва судів вирішено не було. З прийняттям Закону голів судів позбавлено повноважень з «організаційного керівництва діяльності судів», які можна було тлумачити надзвичайно широко. Так, раніше голови судів, посилаючись на відповідні повноваження, здійснювали розподіл справ між судьями, оскільки закон не регулював це питання. Показовим прикладом широкого тлумачення головами судів своїх функцій може стати виданий 15 березня 2010 року наказ голови Апеляційного суду Харківської області, яким у відповідному суді фактично було скасовано принцип гласності судового розгляду. Згідно з наказом, було заборонено допуск до приміщення суду осіб, які не є учасниками судового процесу⁶⁸³.

Пропозиції щодо позбавлення керівників судів більшості адміністративно-господарських функцій були втілені у проекті Закону «Про внесення змін до статті 130 Закону України «Про судоустрій України» (щодо повноважень керівника апарату)» № 5133, внесеному народним депутатом В. Бондиком 15 вересня 2009 року. Законопроектом передбачалося делегувати ці функції керівникам апаратів судів. Таким чином, голови судів мали б змогу більше приділяти уваги здійсненню правосуддя і не втручатися у розгляд справ судьями. При цьому пропонувалося, що керівник апарату погоджуватиме з головою суду пропозиції щодо фінансування витрат на утримання суду

⁶⁸² Хронологія діяльності Вищої ради юстиції України // Режим доступу: URL: <http://www.vru.gov.ua/index.php?u,newu,news2010u>

⁶⁸³ Харьковский апелляционный суд отменил принцип публичности судебного разбирательства // Режим доступу: URL: <http://hr-lawyers.org/index.php?id=1274607493>

та організаційного забезпечення його діяльності. Щоправда, після внесення проекту нового Закону «Про судоустрій і статус суддів» цей законопроект було відкликано.

Наступ на суддівську незалежність

Одним із основних напрямків повноцінної судової реформи мало стати підвищення фахового рівня суддів, зміцнення їх незалежності з одночасним посиленням відповідальності за вчинки, несумісні з високим статусом суддів. Щоправда, у цій сфері, на відміну від проблеми адміністративних посад у судах, політики не так завзято проводили законопроектну роботу. Це є ще одним свідченням того, що основна мета, якою керуються політичні сили, – зберегти і навіть посилити вплив на судову владу.

Щодо підвищення вимог до кандидатів на посаду судді, суддів, а також посилення суддівської відповідальності у 2009–2010 рр. було внесено на розгляд Верховної Ради лише кілька законопроектів. Проектом Закону «Про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» (щодо підвищення кваліфікаційних вимог)» № 6205 від 12 травня 2010 року, внесеним народним депутатом В. Бондиком⁶⁸⁴, пропонувалося надати можливість претендувати на посаду судді апеляційного чи вищого спеціалізованого суду кандидатам і докторам юридичних наук, а також особам, які мають стаж роботи на державній службі на посадах відповідно I–III (для кандидатів на посаду судді апеляційного суду) та I–II категорій (для кандидатів на посаду судді вищого спеціалізованого суду). Крім цього, пропонувалося, щоб до стажу, який дає судді право на відставку, включався стаж адвокатської діяльності, а також державного службовця I–III категорій, який працював у галузі права.

Щодо питання посилення відповідальності суддів – були пропозиції обмежити суддівську недоторканність. Так, проектом Закону «Про внесення змін до статті 13 Закону України «Про статус суддів» (щодо недоторканності)» № 4006 від 3 лютого 2009 року, внесеним народними депутатами Я. Табачником і М. Джигною, пропонувалося обмежити недоторканність судді лише часом відправлення суддею правосуддя. Цей законопроект також передбачав обмежити коло осіб, які можуть порушувати кримінальну справу проти судді (зберегти це повноваження лише за Генеральним прокурором, прокурором області

⁶⁸⁴ Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» (щодо підвищення кваліфікаційних вимог)» від 12 травня 2010 року № 6205 // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37304

та прирівняним до нього, а також їх заступниками). Щодо питання про тимчасове відсторонення судді від посади та здійснення правосуддя було передбачено, що воно вирішуватиметься Президентом на підставі мотивованої постанови Генерального прокурора.

Проект Закону «Про внесення зміни до статті 34 Закону України «Про статус суддів» (щодо підстав для порушення дисциплінарного провадження)» № 4650 від 11 червня 2009 року, внесений народним депутатом Ю. Мірошніченком, стосувався посилення підконтрольності суддів громадськості. Положеннями проекту пропонувалося наділити громадські організації, які здійснюють правозахисну діяльність, правом звертатися до кваліфікаційних комісій суддів щодо ініціювання питання про дисциплінарну відповідальність суддів.

Ще один законопроект, який стосувався удосконалення механізмів притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, – проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» щодо строків застосування дисциплінарного стягнення» № 6302 від 14 квітня 2010 року, внесений народним депутатом В. Стретовичем. Законопроектом пропонувалося збільшити строк для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності з шести місяців до усього строку перебування на посаді судді незалежно від часу здійснення та виявлення проступку.

Слід зазначити, що жоден із цих законопроектів не був розглянутий у Верховній Раді, а 3 червня 2010 року з прийняттям у першому читанні законопроекту про судоустрій і статус суддів усі вони втратили актуальність.

13 травня 2010 року Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження»⁶⁸⁵, яким внесено зміни до низки законодавчих актів, в тому числі до Закону «Про Вищу раду юстиції». Зазначені зміни створили значні можливості для тиску на суддів і стали кроком назад в утвердженні принципу незалежності суддів.

Так, змінами до Закону «Про Вищу раду юстиції» було зменшено кворум для проведення засідань Вищої ради юстиції та її секцій (з не менш як двох третин на просту більшість); вилучено положення про недопустимість участі у голосуванні члена Вищої ради юстиції, який ініціював звільнення судді; передбачено, що у разі повторного неприбуття судді, щодо якого розглядається питання про звільнення, а також

⁶⁸⁵ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» № 2181-VI від 13 травня 2010 року // Режим доступу: URL: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2181-17

судді, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, розгляд цих питань не відкладається незалежно від причин неприбуття, а суддя може надати свої пояснення письмово. Нагадаємо, що раніше за наявності поважних причин неприбуття розгляд відкладався, чим судді часто зловживали, подаючи різноманітні довідки про хворобу.

Крім цього, зазначеними змінами було встановлено перелік підстав для звільнення судді з посади у зв'язку з порушенням присяги: вчинення суддею дій, що порочать звання судді і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності судових органів; незаконне отримання суддею матеріальних благ або здійснення витрат, що перевищують доходи такого судді та членів його сім'ї; умисне затягування суддею строків розгляду справи; порушення морально-етичних принципів поведінки судді; невиконання суддею, що обіймає адміністративну посаду в суді, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади, пов'язаних з процесуальними діями. Таким чином, за змістом сформульовані підстави для звільнення судді з посади у зв'язку з порушенням присяги повністю охоплюють підстави для дисциплінарної відповідальності. Отже, відповідно до цього закону за одних і тих самих підстав суддю може бути звільнено або притягнуто до дисциплінарної відповідальності.

Крім того, Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» передбачив і зміни у процедурі оскарження рішень Вищої ради юстиції, зробивши його практично безперспективним. Такі справи тепер вирішуються Вищим адміністративним судом як судом першої і останньої інстанції. Крім цього, для розгляду таких справ у Вищому адміністративному суді створено окрему палату⁶⁸⁶. Раніше ж скарги на рішення Вищої ради юстиції подавалися до відповідного окружного адміністративного суду як суду першої інстанції, з можливістю апеляційного і касаційного оскарження.

Одразу після прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» Голова Верховного Суду В. Онопенко звернувся до Президента В. Януковича з листом, у якому закликав його скористатися правом вето щодо цього закону. У своєму зверненні В. Онопенко зазначив, що відповідний закон порушує конституційні засади, і вказані зміни «створюють нормативно-правові передумови для неправомірного впливу

⁶⁸⁶ У ВАСУ утворено ще одну судову палату // Режим доступу: URL: http://vasu.gov.ua/ua/news_vasu.html?_m=publications&_t=rec&id=1433&fp=41

на суддів, безпідставного притягнення їх до відповідальності (тобто для тиску на суддів і розправи над ними), втручання у діяльність суду з розгляду конкретних судових справ»⁶⁸⁷. Незважаючи на це, Президент наступного ж дня після прийняття Закону підписав його, а 15 травня Закон було опубліковано у газеті «Голос України» і він набрав чинності.

У листі до В. Януковича Голова Верховного Суду передбачав, що у разі підписання цього Закону Вища рада юстиції вже на наступному засіданні використає його щодо окремих суддів. Це припущення В. Онопенка підтвердилося. Вже 17 травня Вища рада юстиції із застосуванням нового Закону внесла подання про звільнення 8-ми суддів у зв'язку з порушенням присяги, у тому числі судді, голови Окружного адміністративного суду м. Києва О. Бачуна⁶⁸⁸. В останнього, за повідомленнями ЗМІ, існував давній конфлікт з членом Вищої ради юстиції, у минулому народним депутатом від БЮТ, а потім заступником Глави Адміністрації Президента А. Портновим.

Процес «очищення» судів від непокірних суддів описав член Вищої ради юстиції В. Сафулько. У своїй публікації у газеті «Дзеркало тижня» він розповів про нищення суддівської незалежності, тиск на суддів та методи роботи Вищої ради юстиції⁶⁸⁹. Так, В. Сафулько навів приклад нещодавнього розгляду на засіданні Вищої ради юстиції питання щодо звільнення судді, який постановив ухвалу про забезпечення позову, яку за владною вказівкою потрібно було скасувати. Через те, що суддя перебував у відпустці, його сейф відкрили і передали справу іншому судді, який скасував «небажане» рішення. В. Сафулько також наголосив на тому, що Вища рада юстиції у боротьбі з неугідними суддями ігнорує навіть ті засади, які десятиліттями були аксіомою всієї правової доктрини країни. Зокрема, 7 червня 2010 року Вища рада юстиції порушила одну з конституційних гарантій про неможливість притягнення особи до відповідальності двічі за одне й те саме діяння (ст. 61 Конституції), звільнивши суддю В. Козаченка за порушення присяги за «проступки», за які йому два роки тому було оголошено догану⁶⁹⁰.

⁶⁸⁷ Лист Голови Верховного Суду України В. Онопенка до Президента України В. Януковича від 13 травня 2010 року // Режим доступу: URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/485761724C468A29C2257723002D6C04?opendocument>

⁶⁸⁸ Хронологія засідань Вищої ради юстиції. 17 травня 2010 року // Режим доступу: URL: <http://vru.gov.ua/index.php?u,newu,news2010u>

⁶⁸⁹ Сафулько С. Зголоднілий молах. // Дзеркало тижня. – № 23 (803), 19-25 червня 2010 року // Режим доступу: URL: <http://www.dt.ua/1000/1050/69814/>

⁶⁹⁰ Там само.

Про «методи» роботи Вищої ради юстиції свідчать також слова її голови, який відкрито зізнався, що грішить телефонним правом. Ось цитата з інтерв'ю: «Цьому голові суду я й телефонував і сказав, що він – безсовісна людина і понесе за це покарання»⁶⁹¹. Тобто погрози і тиск на суддів – звичні для багатьох членів Вищої ради юстиції, які вони сприймають як норму своєї діяльності.

Стурбованість прийняттям Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» висловила Венеціанська комісія у своєму висновку щодо відповідного Закону від 15–16 жовтня 2010 року⁶⁹². Комісія наголосила на недопустимості розширення повноважень Вищої ради юстиції до приведення її складу у відповідність із європейськими стандартами. На думку експертів, серйозну стурбованість щодо гарантій незалежності суддів викликає зниження кворуму Вищої ради юстиції для прийняття рішення про звільнення судді з посади; наділення Вищої ради юстиції повноваженнями витребувати копії судових справ, провадження у яких не закінчено; участь у дисциплінарному провадженні члена Ради, який вніс пропозицію про звільнення судді з посади; нечітке і надто широке визначення поняття «порушення присяги» тощо.

Своєрідним «барометром» залежності суддів від політичних органів стала діяльність згаданої вище п'ятої судової палати Вищого адміністративного суду, яка розглядає позови до Президента, Верховної Ради, Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Із аналізу судових рішень можна побачити стійку тенденцію до створення судом штучних бар'єрів для задоволення вимог позивачів. Про це, наприклад, свідчить дивна позиція Вищого адміністративного суду, що він може переглядати лише чинні акти Президента та Верховної Ради⁶⁹³. Тобто особа втратила можливість захищати свої права, які свого часу були порушені актами, що згодом втратили чинність. Або висновок Вищого адміністративного суду про те, що в адміністративних по-

⁶⁹¹ Володимир Колесниченко: «Нічого особистого до Онопенка я не маю, але як суддя він не склався» // Режим доступу: URL: <http://ua.glavred.info/archive/2010/06/21/170236-7.html>

⁶⁹² Спільний висновок щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» № 588/2010 від 15–16 жовтня 2010 року, підготовлений Венеціанською комісією та Дирекцією з технічного співробітництва Генеральної дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи // Режим доступу: URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/2BC8A6AEF2A3F73BC22577C2004ECE27?opendocument>

⁶⁹³ Постанова Вищого адміністративного суду України від 18 серпня 2010 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. – № 10931333

зовах до вказаних органів взагалі не можна вимагати відшкодування шкоди⁶⁹⁴, незважаючи на те, що Кодекс адміністративного судочинства дає право в позові про незаконність будь-яких актів чи дій органів влади одночасно вимагати відшкодування завданої ними шкоди. Також сумнівною є позиція цього суду, щодо того, що Президент не несе відповідальності за нерозгляд або несвоєчасний розгляд звернень громадян до нього, або за відмову в наданні інформації тощо, оскільки за це начебто має відповідати Адміністрація Президента⁶⁹⁵.

Іншими «індикаторами» посилення залежності суддів від політичної влади у 2010 році можуть стати: значне зростання кількості судових рішень про заборону проводити пікети, мітинги й демонстрації порівняно з попередніми роками⁶⁹⁶, ухвалення судового рішення про покарання за проведення пікету «без дозволу» міської влади⁶⁹⁷ (хоча Конституція передбачає повідомний характер проведення мирних зібрань), присудження за судовим рішенням із журналістики 20 тис. грн на користь народного депутата за оцінку цього депутата як «відщепенця від коаліції»⁶⁹⁸ тощо. Ця тенденція засвідчила перетворення судів на інструмент політичної влади, а не захисту прав людей.

Яскравим прикладом політичного характеру нових призначень у судовій владі стало те, що очолити Вищий спеціалізований суд із розгляду цивільних і кримінальних справ було запропоновано народному депутату від Партії регіонів Леонідові Фесенку. При цьому така пропозиція надійшла особисто від Президента⁶⁹⁹, який формально жодного відношення до таких призначень не має. Після цього Вища кваліфікаційна комісія без будь-якого конкурсу рекомендувала його на посаду судді цього суду, Верховна Рада обрала суддею, а Вища рада

⁶⁹⁴ Див., наприклад, Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 17 червня 2010 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. – № 10227672

⁶⁹⁵ Див., наприклад, Постанови Вищого адміністративного суду України від 28 вересня 2010 року, 6 жовтня 2010 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. – № 11678126, № 11573575

⁶⁹⁶ Свободу зібрань в Україні обмежили у п'ять разів // Режим доступу: URL: <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/194885>.

⁶⁹⁷ У Львові на 3 доби арештували правозахисника Олексія Веренцова // Режим доступу: URL: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1287058599>

⁶⁹⁸ Сніцарчук О.Є. – Бут: як довести депутата до депресії, безсоння й відсутності апетиту // Режим доступу: URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2010/10/5/5445356>

⁶⁹⁹ Геда Е. Высшее предназначение: Леонид Фесенко возглавит Высший специализированный суд по гражданским и уголовным делам // Коммерсантъ Украина. – 2010. – № 158; // Режим доступу: URL: <http://www.kommersant.ua/doc.html?path=\komua\2010\158\12674448.htm>

юстиції призначила його на посаду Голови Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ за поданням новоствореної Ради суддів загальних судів. Однак, незважаючи на призначення суддею, Л. Фесенко не склав повноваження народного депутата і продовжував суміщати депутатський мандат із посадою судді. Картка депутата-регіонала Л. Фесенка практично щодня голосувала за прийняття необхідних коаліції законів, у тому числі й за закон про «замороження» підвищення суддям зарплати з 2011 року. Однак, незважаючи на те, що відповідно до Конституції порушення вимог щодо несумісності є підставою для звільнення судді з посади або припинення повноважень народного депутата, Президент своїм указом призначив Л. Фесенка членом Вищої ради юстиції⁷⁰⁰. Але навіть після цього Л. Фесенко продовжував «голосувати» на засіданнях Верховної Ради – чи особисто чи за допомогою депутатів, яких журналісти назвали «кнопкодавами». Цинізм такої поведінки полягав у тому, що Вища рада юстиції є тим органом, який вирішує питання про звільнення судді у разі порушення ним вимог щодо несумісності.

Таким чином, попри невелику кількість позитивних новел судова реформа 2010 року суттєво підірвала суддівську незалежність. На жаль, нова влада не уникла спокуси використати реформування для посилення впливу на суди.

Формування суддівського корпусу

До прийняття нового Закону «Про судоустрій і статус суддів» парламентський комітет з питань правосуддя повинен був розглянути подання про обрання судді безстроково в місячний строк з дня його надходження. У разі необхідності перевірки фактів, які не дають можливості прийняти рішення, цей строк міг бути продовжений, але не більше, ніж на два місяці, за винятком випадків, коли строк продовження перевірки припадає на міжсесійний період роботи Верховної Ради. Однак ці строки часто не дотримувалися Парламентом, і деякі судді чекали свого призначення не лише місяцями, а навіть роками.

Така ситуація призводила до того, що суддя, строк повноважень якого закінчився, але який чекає розгляду питання про обрання безстроково або про звільнення, продовжував отримувати заробітну плату судді, але при цьому не здійснював судочинства. Водночас через

⁷⁰⁰ Указ Президента України «Про призначення члена Вищої ради юстиції» № 1158/2010 від 22 грудня 2010 року // Режим доступу: URL: <http://www.president.gov.ua/documents/12685.html>

наявність фактично вакантної посади, яка не могла бути заповненою, зростало навантаження на інших суддів у суді, що негативно позначалося на дотриманні розумних строків розгляду справ та доступності правосуддя в цілому.

Якщо у попередні роки зволікання Верховної Ради з обранням суддів безстроково було здебільшого пов'язане з блокуванням роботи Парламенту черговими та позачерговими парламентськими виборами, то у 2009–2010 рр. причинами несвоєчасного обрання суддів безстроково були політичні чинники, якими керувалося керівництво профільного комітету Верховної Ради з питань правосуддя. Тривалий час комітет взагалі не визнавав легітимності Вищої кваліфікаційної комісії суддів, а тому не розглядав її рекомендацій про обрання суддів безстроково. Конфлікт виник з приводу указу Президента В. Ющенка «Про зміни у складі Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» від 9 вересня 2009 року. Цим указом було звільнено двох членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів Р. Кирилюка та В. Потапенка та призначено двох нових членів – О. Ількова (заступника Керівника Служби забезпечення зв'язків з Конституційним Судом та представництва інтересів Президента, створених ним допоміжних органів і служб у судах загальної юрисдикції Секретаріату Президента) та М. Мельника (керівника служби Голови Верховного Суду). Засідання Вищої кваліфікаційної комісії суддів з оновленим складом відбулося вже наступного дня. У свою чергу, члени комітету Верховної Ради з питань правосуддя назвали указ Президента незаконним і наголосили на намаганнях керівництва Верховного Суду делегувати у такий спосіб до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів свого представника в обхід Закону. 23 вересня 2009 року на засіданні парламентського комітету було вирішено не розглядати документи, які надходили з Вищої кваліфікаційної комісії суддів у комітет після 10 вересня цього року, у тому числі і щодо кадрових призначень, доти, доки Президент не скасує свій Указ або не набере законної сили рішення суду, яким відповідний Указ буде скасовано⁷⁰¹. Спір про легітимність Вищої кваліфікаційної комісії суддів було вирішено 25 лютого 2010 року рішенням Київського апеляційного адміністративного суду, яким указ Президента було повністю скасовано⁷⁰².

⁷⁰¹ Цікавий поворот подій. Звільнені Президентом члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів скаржаться до суду // Режим доступу: URL: <http://advocat-cons.info/index.php?newsid=3956>

⁷⁰² Спір про легітимність Вищої кваліфікаційної комісії суддів // Правовий тиждень. - 2010 - №10 (188) // Режим доступу: URL: <http://www.legalweekly.com>.

Через тривалу затримку з обранням суддів безстроково станом на січень 2010 року на розгляді у комітеті Верховної Ради з питань правосуддя перебувало близько 300 подань щодо обрання безстроково суддів загальних судів усіх рівнів. З них, зокрема, 80% подань, які були внесені у 2009 році та близько 14,5% – у 2008 році⁷⁰³. Посилаючись на ці дані, 18 січня 2010 року Голова Верховного Суду В. Онопенко звернувся з листом до Голови Верховної Ради В. Литвина, у якому засудив неналежну організацію роботи профільного парламентського комітету та упереджене ставлення голови цього комітету до окремих кандидатур⁷⁰⁴. Голова Верховного Суду наголосив на катастрофічній ситуації, яка загрожувала тим, що у кількох судах могло не залишитися жодного судді. Так, протягом 2009 року у Київському районному суді міста Полтави з 13 суддів за штатом фактично працювали лише 4; у Глобинському районному суді Полтавської області з 5 суддів за штатом працював лише один суддя. У своєму листі В. Онопенко зазначив, що незважаючи на затримку з розглядом питань про обрання суддів безстроково, Парламент з невідомих причин надає певним кандидатурам переваги, розглядаючи питання про їх призначення надзвичайно швидко. Як приклад Голова Верховного Суду навів обрання суддею Вищого господарського суду С. Могили, матеріали щодо якого Комітет з питань правосуддя розглянув усього за один день: 17 лютого 2009 року ці матеріали надійшли до комітету, наступного дня були розглянуті на його засіданні і вже 19 лютого цього суддю було обрано парламентом на вказану посаду.

Політична упередженість також мала місце при вирішенні питань про звільнення суддів, зокрема з підстав досягнення суддею 65-річного віку. Яскравим і анекдотичним прикладом цього у 2009-2010 рр. стала ситуація з суддею Вищого господарського суду С. Демченком, який одночасно був головою цього суду. Ще у лютому 2008 року С. Демченкові виповнилося 65 років, що є граничним віком для перебування на посаді судді. Питання про його звільнення з посади три рази виносилося на розгляд Верховної Ради, однак відповідне рішення так і не було ухвалено через відсутність необхідної кількості голосів. Врешті-решт Верховна Рада звільнила С. Демченка з посади судді у зв'язку з досягненням

ua/article/?uid=1846

⁷⁰³ Голова Верховного Суду України звернувся до Верховної Ради України з приводу тривалого зволікання Парламентом з вирішенням питань про обрання суддів безстроково // Режим доступу: URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/4D16A7C6634E026DC22576AF0051F303?opendocument>

⁷⁰⁴ Там само

65-річного віку 8 липня 2010 року – тобто через два з половиною роки після виникнення цієї підстави⁷⁰⁵. Щоправда, через декілька місяців Верховна Рада за рішенням Вищого адміністративного суду змінила підставу для звільнення – на звільнення за заявою про відставку.

З початком реалізації судової реформи розпочався масовий відтік суддівських кадрів. Так, з часу набрання 15 травня 2010 року чинності Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» і до кінця цього року було звільнено 394 судді. З них: 317 суддів – у зв'язку з поданням заяви про відставку; 39 – за порушення присяги; 21 – у зв'язку з поданням заяви про відставку за станом здоров'я, що перешкоджає продовженню виконання обов'язків; 9 – у зв'язку з поданням заяви про звільнення за власним бажанням; 6 – у зв'язку з закінченням строку, на який було призначено; 2 – у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком суду. Слід зазначити, що з 39 суддів, яких було звільнено за порушення присяги, 8 було поновлено за рішенням Вищого адміністративного суду⁷⁰⁶. Для порівняння, за цілий 2009 рік було звільнено лише 127 суддів (83 судді – зв'язку з поданням заяви про відставку; 15 – зв'язку з закінченням строку, на який було призначено; 13 – у зв'язку з поданням заяви про відставку за станом здоров'я, що перешкоджає продовженню виконання обов'язків; 10 – у зв'язку з поданням заяви про звільнення за власним бажанням; 3 – за порушення присяги, та 3 – у зв'язку з досягненням 65 років).

Коментуючи велику кількість звільнень суддів за власним бажанням, голова Вищої ради юстиції В. Колесніченко висловив переконання, що судді звільняються з трьох причин: суттєве зменшення з наступного року суми вихідної допомоги; небажання суддів проходити перепідготовку та вивчати зміни, внесені до процесуальних кодексів; а також робота Вищої ради юстиції та органів суддівського самоврядування, що засвідчує рішучу позицію при вирішенні питань про притягнення суддів до відповідальності у разі допущення ними помилок⁷⁰⁷. Водночас Голова Верховного Суду В. Онопенко зазначив,

⁷⁰⁵ Постанова Верховної Ради України «Про звільнення Демченка С. Ф. з посади судді Вищого господарського суду України» від 8 липня 2010 року // Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2465-17>

⁷⁰⁶ Постанова Верховної Ради України «Про внесення змін до деяких постанов Верховної Ради України щодо звільнення суддів» №2872-17 від 23 грудня 2010 року // Режим доступу: URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2872-17>

⁷⁰⁷ В.Колесніченко: Главная причина массового увольнения судей по собственному желанию – материальная // Режим доступу: URL: <http://www.rbc.ua/rus/>

що найкращі судді звільняються не через бажання отримати великі грошові компенсації, а через правову і політичну нестабільність⁷⁰⁸.

Незважаючи на те, що новий Закон «Про судоустрій і статус суддів» усунув комітет Верховної Ради з питань правосуддя з процедури призначення суддів безстроково, у вересні 2010 року комітет продовжив рекомендувати Парламенту кандидатури суддів, строк повноважень яких закінчився, на обрання безстроково. Так само всупереч Закону профільний комітет розглядав питання про надання рекомендацій Верховній Раді щодо звільнення суддів за порушення присяги за поданням Вищої ради юстиції. У відповідь на сумніви членів комітету щодо легітимності таких дій голова комітету С. Ківалов закликав колег не ускладнювати собі та служителям Феміди життя і визначитися із цим питанням, а незабаром внести зміни до регламенту комітету задля уникнення розбіжностей⁷⁰⁹.

Матеріально-технічне забезпечення судів

Фінансування судів та забезпечення їх приміщеннями

Упродовж усіх років незалежності України судова влада хронічно недофінансовувалася. Традиційно виділені кошти покривали лише 40-60% від реальних потреб. Однак у 2009 році ситуація з фінансуванням правосуддя стала ще більш критичною. Вперше за останні роки бюджет судів було зменшено. За даними Державної судової адміністрації, у 2009 році видатки на утримання судів та установ Державної судової адміністрації становили лише 22-23% від потреб судової влади, з яких на здійснення судочинства припадало лише 2,6%⁷¹⁰. Таким чином, за підрахунками Державної судової адміністрації, на розгляд однієї справи у 2009 році було передбачено 4 гривні 67 копійок⁷¹¹.

newslineshow/v-kolesnichenko-glavnaya-prichina-massovogo-uvolneniya-sudey-05102010140100.

⁷⁰⁸ Онопенко розповів, чому звільняються судді // Режим доступу: URL: <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/195466>

⁷⁰⁹ Олександра Тимошук. Депутати обирають суддів незаконно? // Юридичний вісник України – № 37 від 11-17 вересня 2010 року. – С. 2-3

⁷¹⁰ Рада суддів України звертає увагу Президента України, Парламенту та уряду України на катастрофічний стан фінансування судової системи // Режим доступу: URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/BDBD36CAD4924C50C22575C50050873E?opendocument>; Інформація з матеріалів засідання Громадської Ради при Державній судовій адміністрації України від 16 червня 2010 року

⁷¹¹ У 2009 році на розгляд однієї справи в суді виділено аж... 4 гривні 67 копійок // Режим доступу: URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/41334ACF42CFC>

За словами Голови Верховного Суду, через відсутність коштів на вчинення процесуальних дій деякі суди змушені були зупиняти свою роботу⁷¹². Це, зокрема, стосувалося апеляційних судів Закарпатської, Запорізької, Харківської областей, Шевченківського районного суду міста Києва, майже усіх окружних адміністративних судів, Львівського і Луганського апеляційних адміністративних судів, які станом на травень 2009 року фактично зупинили судову діяльність.

Стурбованість критичним станом фінансування судової влади висловлювала також Рада суддів, яка 29 травня 2009 року звернулася до Президента, Голови Верховної Ради та Прем'єр-міністра з проханням вжити невідкладних заходів задля забезпечення належного фінансування⁷¹³.

Слід зазначити, що у четвертому кварталі 2009 року Уряд вжив ряд заходів, спрямованих на покращення фінансування судів. Так, наприклад, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 21 жовтня 2009 року «Питання використання у 2009 році коштів Стабілізаційного фонду для здійснення заходів щодо забезпечення діяльності Київського апеляційного адміністративного суду» здійснено перерозподіл коштів Стабілізаційного фонду в сумі 2,5 млн грн для забезпечення діяльності Київського апеляційного адміністративного суду. Вочевидь, таке рішення було пов'язано з виборами, оскільки Київський апеляційний адміністративний суд став першою інстанцією у більшості справ проти Центральної виборчої комісії.

Постановою Уряду від 2 грудня 2009 року № 1303 «Питання використання у 2009 році коштів Стабілізаційного фонду для здійснення окремих заходів, пов'язаних із забезпеченням діяльності органів судової влади» перерозподілено кошти Стабілізаційного фонду в сумі 10 млн грн на проведення будівництва, реконструкції та капітального ремонту приміщень судів.

У грудні 2009 року було також прийнято зміни до Закону «Про Державний бюджет України на 2009 рік», відповідно до яких збільшено видатки на судову владу на 124,3 млн грн. Зазначені зміни мали дати

138C22575580029A7A1?opendocument

⁷¹² Онопенко: Суддям не вистачає грошей // Режим доступу: URL: <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/191310>

⁷¹³ Звернення Ради суддів України до Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України щодо незадовільного фінансування діяльності судів від 29 травня 2009 року // Режим доступу: URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/D674DE6E94620D9EC22575D1002F6CA7?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=D674DE6E94620D9EC22575D1002F6CA7&Count=500&>

можливість вчасно розрахуватися за комунальні послуги та енергоносії, поліпшити ситуацію з відправленням правосуддя та погасити кредиторську заборгованість 2008 року.

Через постійне неналежне матеріальне забезпечення судів Вищий господарський суд звернувся до Конституційного Суду з клопотанням надати офіційне тлумачення ч. 1 ст. 130 Основного закону (справа про фінансове забезпечення діяльності судів). 11 березня 2010 року Конституційний Суд ухвалив Рішення у цій справі, яким встановив, що видатки для кожного суду всіх юрисдикцій і рівнів мають бути передбачені у Державному бюджеті окремим рядком і в достатніх для здійснення правосуддя обсягах. Нагадаємо, до цього окремим рядком в бюджеті визначалися видатки лише на суди вищого рівня, а кошти на місцеві та апеляційні суди передбачалися у видатках на Державну судову адміністрацію, яка вже перерозподіляла їх між судами. Вимогу Конституційного Суду про визначення видатків на кожен суд окремим рядком було додержано у Законі «Про Державний бюджет на 2010 рік» від 27 квітня 2010 року. Проте не було виконано вимогу щодо передбачення видатків у достатніх для здійснення правосуддя обсягах.

Слід зазначити, що новий Закон «Про судоустрій і статус суддів» зберіг процедуру підготовки пропозицій для формування бюджетів судів: бюджетні запити на наступний рік, які надходять від кожного суду, все одно буде акумулювати Державна судова адміністрація і передаватиме їх Міністерству фінансів. Тобто такий механізм, як і раніше, не дозволить уникнути «урізання» видатків на потреби судів під час підготовки проекту Державного бюджету.

Законом «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року передбачалося, що розпорядниками коштів на суди будуть самі суди. Але під кінець 2010 року, 23 грудня, Парламент ухвалив Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України», яким змінено положення Закону «Про судоустрій і статус суддів» і функції головного розпорядника покладено на Державну судову адміністрацію, як це було раніше.

Динаміка видатків на судову владу у 2009–2010 рр. наведена у таблиці 1:

Таблиця 1. Динаміка зростання видатків на судову владу у 2009 та 2010 роках

Головні бюджетні розпорядники	Закон «Про Державний бюджет України на 2009 рік» ⁸⁶	Різнниця у фінансуванні у 2009 р. порівняно з 2008 р.	Закон «Про Державний бюджет України на 2010 рік» ⁸⁷	Різнниця у фінансуванні у 2010 р. порівняно з 2009 р.	Різнниця у фінансуванні у 2010 році порівняно з докритим 2008 р.
	2 153 560,8	324 039 (-13%)	2 527 926,3	+ 419 475,5 (+19%)	+53 326,5 (+2%)
тис. грн.					
Державна судова адміністрація України					
у тому числі:					
Організаційне забезпечення діяльності судів та установ судової системи	35 169,3	-8 796,7 (-20%)	37 631	+2 461,7 (+6%)	-6335 (-14%)
Здійснення правосуддя апеляційними загальними судами	393 479,5	-30 151,2 (-7%)	411 395,7	+19 191,2 (+4%)	-12235 (-3%)
Здійснення правосуддя місцевими загальними судами	1 154 301,1	-179 742,3 (-13,5%)	1 400 904,1	+263 403 (+23%)	+66 860,7 (+1%)
Здійснення правосуддя апеляційними адміністративними судами	77 499,6	-8 863,3 (-10,3%)	89 177,6	+11 688 (+15%)	+2 814,7 (+1%)
Здійснення правосуддя місцевими адміністративними судами	157 932,9	+10 117,6 (+6,8%)	169 768	+11 850,1 (+7%)	+21 952,7 (-15%)
Здійснення правосуддя апеляційними господарськими судами	105 122,7	-7 080,2 (-6,3%)	111 889,3	+10 546,6 (+10%)	-313,6 (-1%)
Здійснення правосуддя місцевими господарськими судами	192 631,5	-5 659,5 (-3%)	220 080,3	+50 668,8 (+29%)	+21 789,3 (+1%)
Здійснення правосуддя військовими судами	23 841,1	-5 906,8 (-19,8%)	26 101	+2 259,9 (+9%)	-3 646,4 (-12%)

⁷¹⁴ Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» // Режим доступу: URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=835-17-
&p=1269952223725936](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=835-17-&p=1269952223725936) від 26.12.2008 р. № 835-VI

⁷¹⁵ Закон України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» (станом на 30 квітня 2010 року) // Режим доступу: URL: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/
main.cgi?nreg=2154-17](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2154-17) №2154-VI від 27.04.2010

Головні бюджетні розпорядники	Закон «Про Державний бюджет України на 2009 рік» ⁸⁶	Різниця у фінансуванні у 2009 р. порівняно з 2008 р.	Закон «Про Державний бюджет України на 2010 рік» ⁸⁷	Різниця у фінансуванні у 2010 році порівняно з докризовим 2008 р.
	тис. грн			
Виконання рішень судів на користь судів	9 500,0	0 (0%)	9 500,0 0	-9 500 (-100%)
Забезпечення судів належними приміщеннями	0	-20 000 (-100%)	9 000	+9 000 (+100%)
Створення автоматизованої системи документообігу в судах та забезпечення її функціонування	0	0 (0%)	36 000	+36 000 (+100%)
Підготовка осіб для зайняття посад професійних суддів, підвищення кваліфікації суддів та працівників апаратів судів Академією суддів України	4 083,1	-34 906,6 (-89,5%)	6 479,3	-32 510,3 (-83,5%)
Придбання (будівництво) житла для суддів Апеляційного суду України, апеляційних і місцевих судів	0	-30 000 (-100%)	0	-30 000 (-100%)
Верховний Суд України	115 456,8	-6 830 (-5,6%)	129 341,5	+7 054,7 (+5,5%)
Вищий адміністративний суд України	47 301,9	-27 244,8 (-36,5%)	66 819	-7 727,7 (-10%)
Вищий господарський суд України	63 238,2	-25 496 (-28,7%)	78 401,3	-10 332,9 (-12%)
Конституційний Суд України	54 778,1	-6 327,7 (10,3%)	59 077	-2 028,8 (-3%)

Як свідчать дані таблиці, у 2009 році порівняно з 2008 роком на незначний відсоток було збільшено лише видатки на здійснення правосуддя місцевими адміністративними судами (6,8%). За всіма іншими статтями фінансування було зменшено. Найбільше у відсотковому відношенні було урізано видатки на підвищення кваліфікації суддів та працівників апаратів судів Академією суддів (-89,5%), фінансування

Вищого адміністративного суду (-36,5%), Вищого господарського суду (-28,7%), видатки на організаційне забезпечення діяльності судів та установ судової системи (-20%).

Крім того, було зменшено видатки на здійснення правосуддя: апеляційними загальними судами (-7%), апеляційними адміністративними судами (-10,3%), місцевими господарськими судами (-3%), апеляційними господарськими судами (-6%). Загалом бюджет апеляційних та місцевих судів скоротився на 13%. Така ситуація призвела до того, що припинялася оплата послуг з ведення та експлуатації Єдиного реєстру судових рішень, охорони приміщень судів, комунальних і поштових послуг тощо. Ці послуги у кращому випадку надавалися у борг, але в гіршому – взагалі перестали надаватися. На дошках оголошень судів знову, як багато років тому, з'явилися повідомлення про необхідність подання разом з позовною заявою конвертів і марок.

Порівняно з 2009 роком у 2010 році за всіма статтям фінансування на судову владу було збільшено, принаймні номінально (слід пам'ятати, що під час фінансової кризи кінця 2008–2010 рр. курс гривні суттєво впав порівняно з іншими валютами, які також частково знецінилися). Зокрема: на 59% збільшилися видатки на підвищення кваліфікації суддів та працівників апаратів судів Академією суддів; на 41% – видатки на фінансування Вищого адміністративного суду; на 29% – видатки на здійснення правосуддя місцевими господарськими судами; на 23% – видатки на фінансування Вищого господарського суду та на здійснення правосуддя місцевими загальними судами.

Загалом, порівняно з бюджетом на 2009 рік, у 2010 фінансування на судову систему було збільшено на 17,5%, хоча й не вдалося досягти обсягу фінансування, яке існувало у докризовому 2008 році, у якому обсяг видатків був приблизно на 1,5% більший.

Незважаючи на те, що у 2010 році фінансування номінально зросло, за даними Державної судової адміністрації, у бюджеті було враховано лише 26% від фактичних потреб судів⁷¹⁶. Про недостатність фінансування засвідчили події, про які стало відомо невдовзі після прийняття бюджету. Так, 18 травня на сайті Вищого господарського суду з'явився текст повідомлення його голови Прем'єр-міністру і Міністру фінансів про «вимушене припинення діяльності суду через

⁷¹⁶ 26 березня 2010 року відбулося засідання Ради суддів України // Режим доступу: URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/3D2ADBC54FBA2A01C22576F20056C075?opendocument>; Звернення Голови Вищого господарського суду України від 18 травня 2010 року // Режим доступу: URL: <http://arbitr.gov.ua/news/810>

неможливість виготовлення і відправки процесуальних документів та іншої кореспонденції» у зв'язку з відсутністю фінансування⁷¹⁷. Згодом заяву про зупинення роботи суду зробив голова Апеляційного суду Волинської області через відсутність коштів навіть на найнеобхідніші потреби діяльності, включаючи розгляд всіх категорій судових справ. Значною мірою ця проблема пов'язана із передачею з адміністративної юрисдикції соціальних спорів, проте це не було прораховано у бюджеті⁷¹⁸.

Державний бюджет на 2010 рік спочатку передбачив 36 млн грн гривень на створення автоматизованої системи документообігу в судах та забезпечення її функціонування. Однак згодом фінансування цього питання було вилучено з бюджету⁷¹⁹.

Ані в 2009, ні в 2010 рр., на відміну від 2008 року, взагалі не було передбачено видатків на придбання (будівництво) житла для суддів, забезпечення судів належними приміщеннями, підтримку судової реформи. Заходи щодо фінансування судової реформи проводилися за рахунок коштів Стабілізаційного фонду, хоча призначення останнього полягало зовсім в іншому – підтримка заходів щодо виходу з економічної кризи.

У 2009–2010 рр. не покращилася ситуація із забезпеченням судів належними приміщеннями. Традиційно щорічні видатки державного бюджету на капітальний ремонт (реконструкцію) приміщень судів не перевищували 10% від суми, необхідної для задоволення наявної потреби. Однак протягом останніх років спостерігалася тенденція до постійного зниження видатків на забезпечення судів належними приміщеннями. Так, у Державному бюджеті на 2007 рік було передбачено лише 9% від потреби, у 2008 році – 4%. Держані бюджети на 2009–2010 рр. взагалі підтвердили цілковиту неможливість виконання Державної програми забезпечення судів належними приміщеннями на 2006–2010 рр.⁷²⁰

⁷¹⁷ Звернення голови Вищого господарського суду України від 18 травня 2010 року // Режим доступу: URL: <http://arbitr.gov.ua/news/810>

⁷¹⁸ Апеляційний суд Волини осталися без средств существования // Режим доступу: URL: <http://www.interfax.com.ua/rus/main/39342>

⁷¹⁹ Закон України «Про внесення змін до законів України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» та «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 8 липня 2010 року // Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2461-17>

⁷²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми забезпечення судів належними приміщеннями на 2006-2010 роки» від 4 липня 2006 року № 918 // Режим доступу: URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=918-2006-%EF>

У 2009 році у бюджеті взагалі не було виділено коштів на забезпечення судів приміщеннями. А Державний бюджет 2010 року спочатку передбачив на ці потреби 9 млн грн, однак ці кошти були не спроможні забезпечити виконання Державної програми забезпечення судів належними приміщеннями, адже вони становили менше 5% від суми, запланованої на 2010 рік Програмою. Більш того, згодом Верховна Рада взагалі вирішила вилучити з Державного бюджету суму, передбачену на фінансування забезпечення судів належними приміщеннями⁷²¹.

За даними Державної судової адміністрації України, станом на 1 червня 2010 року лише 13,5% приміщень судів відповідали вимогам процесуального законодавства і європейським нормам щодо належного відправлення правосуддя⁷²². Решта функціонувала в непристосованих приміщеннях або в приміщеннях, які є значно меншими за відповідні норми⁷²³. Як і в попередні роки не було вирішено проблеми відсутності у судах достатньої кількості залів судових засідань, кімнат для адвокатів, прокурорів і свідків, належним чином обладнаних кімнат для підсудних. Більшість будівель не відповідала технічним та санітарним стандартам. Наприклад, 66% українських судів не обладнано пожежними сигналізаціями. Окрім цього, багато судів знаходилися у приміщеннях, які відповідно до актів інженерного обстеження було визнано аварійними і непридатними для знаходження людей.

Станом на кінець 2009 року в стадії будівництва або реконструкції перебувало 45 приміщень судів⁷²⁴. Через постійне недофінансування Державна судова адміністрація не мала змоги продовжувати роботи на об'єктах, які розпочаті у попередні роки. Зокрема, залишалися об'єкти, роботи на яких розпочаті ще в 1990-х роках і досі не могли бути завершені через брак коштів.

Недофінансування судової системи негативно позначилося не лише на незалежності суддів, але й на якості судового розгляду. Щоб покращити ситуацію, необхідно внести зміни до чинного законодавства.

⁷²¹ Закон України «Про внесення змін до законів України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» та «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» № 2461-VI від 8 липня 2010 року // Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2461-17>

⁷²² За інформацією з матеріалів засідання Громадської ради при Державній судовій адміністрації України від 16 червня 2010 року

⁷²³ Фінансування судової системи «під мікроскопом» // Правовий тиждень – №5 (131). – 3 лютого 2009 року // Режим доступу: URL: <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=935>

⁷²⁴ За матеріалами засідання Громадської Ради при Державній судовій адміністрації від 17 грудня 2009 року

Відповідні зміни передбачені законопроектом «Про судовий збір», що був внесений до Парламенту народним депутатом Ю. Мірошніченком 22 червня 2010 року⁷²⁵. Цим законопроектом запропоновано замінити державне мито за звернення до суду на судовий збір, надходження від якого будуть спрямовуватися безпосередньо на потреби конкретного суду, який розглядає справу. Такий механізм міг би покращити фінансове забезпечення діяльності судів, пов'язаної з безпосереднім розглядом справ та інформаційно-технічними послугами.

На жаль, новий Закон «Про судоустрій і статус суддів» передбачив збереження процедури фінансування судової влади, за якої пропозиції судів під час підготовки проекту закону про Державний бюджет на черговий рік зможуть надалі урізатися Міністерством фінансів та Урядом при внесенні відповідного законопроекту до Верховної Ради. Водночас, законопроектом, внесеним В. Ющенком, передбачалась краща процедура, за якої бюджетні запити судів включалися б до проекту закону про Державний бюджет і передавалися у такому вигляді до Верховної Ради, у разі необхідності із зауваженнями Уряду.

Оплата праці та забезпечення суддів житлом

У 2009 році заробітна плата й соціальні видатки сягали понад 90% загального бюджету, передбаченого на фінансування всієї судової гілки влади. Але порівняно з 2008 роком розмір цих видатків загалом скоротився на 9%.

Як і в попередні роки, посадові оклади суддів регулювалися на підзаконному рівні низкою постанов Кабінету Міністрів⁷²⁶. Такий

⁷²⁵ Проект Закону «Про судовий збір» № 6567 від 22 червня 2010 року № 6567 // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38082

⁷²⁶ Постанови Кабінету Міністрів України «Про оплату праці та щомісячне грошове утримання суддів» від 03 вересня 2005 року // Режим доступу: URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=865-2005-%EF>; «Про оплату праці Голови та заступників Голови Конституційного Суду України» від 30 червня 2005 року // Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=513-2005-%EF>; «Про оплату праці Голови, першого заступника Голови та заступника Голови Верховного Суду України» від 30 червня 2005 року // Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=514-2005-%EF>; «Про оплату праці голів, перших заступників голів та заступників голів вищих спеціалізованих судів» від 30 червня 2005 року // Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=516-2005-%EF>; «Питання оплати праці вищих посадових осіб України, окремих керівних працівників органів державної влади і органів місцевого самоврядування та судів» від 21 грудня 2005 року // Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1243-2005-%EF>

порядок визначення розміру заробітної плати суддів негативно позначався на незалежності судової влади.

Крім того, схема нарахування зарплати суддям залишилася складною, заплутаною і несправедливою. Заробіток судді складався із посадового окладу (який становить 40% реальної заробітної плати судді), а також премій, доплат за кваліфікаційні класи, надбавок за вислугу років та інших надбавок. Наприклад, судді, який пропрацював понад 20 років, виплачувалася доплата обсягом до 80% заробітної плати, а суддя, якого призначено вперше на посаду у той самий суд, отримувал лише посадовий оклад.

Ще одне порушення прав суддів полягало у збереженні обмеження розміру мінімальної заробітної плати суддів на рівні 332 грн відповідно до урядової Постанови «Про оплату праці та щомісячне грошове утримання суддів» (з подальшими змінами), без подальшого перерахування при підвищенні законом мінімальної заробітної плати⁷²⁷. Таким чином, передбачене в законах про Державний бюджет поетапне збільшення розміру мінімальної заробітної плати абсолютно не призвело до відповідного збільшення розміру заробітної плати суддів. В умовах неналежного фінансування у 2009–2010 рр. судді масово зверталися до судів із позовами про захист своїх прав, вимагаючи перерахування посадових окладів. Але хоча відповідний пункт урядової Постанови був визнаний нечинним судовими рішеннями (у справах за позовами суддів), які набрали законної сили, зарплати суддям нараховувалися, як і раніше, у зв'язку з тим, що кошти на перерахунок не були закладені у Державному бюджеті.

Новий Закон «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року нарешті врегулював питання суддівської винагороди на законодавчому рівні, передбачивши чіткий і вичерпний механізм оплати праці суддів, що не вимагає додаткового підзаконного регулювання. Згідно з новим Законом, суддівська винагорода складається з посадового окладу та доплат за вислугу років, перебування на адміністративній посаді в суді, науковий ступінь, роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці. Водночас обіцяний раніше авторами Закону мінімальний розмір посадового окладу у 15 мінімальних заробітних плат буде запроваджено аж у 2015 році. А до цього часу він мав збільшуватися поступово, починаючи з 1 січня 2011 року, але згодом

⁷²⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про оплату праці та щомісячне грошове утримання суддів» від 3 вересня 2005 року // Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=865-2005-%EF>

введення в дію цих положень було відстрочено ще на рік – з 2012 року⁷²⁸. Ще один момент – суттєва доплата за науковий ступінь у розмірі 15 і 20% посадового окладу – стимулюватиме суддів звертатися за здобуттям такого ступеню до керівництва навчальних закладів (потрапляючи від них у певну залежність), а також присвячувати значно менше часу здійсненню правосуддя.

Закон поклав на суддів обов'язок щорічно декларувати свої доходи і видатки та доходи і видатки членів сім'ї. Передбачено, що такі дані оприлюднюються на офіційному веб-порталі судової влади. Щоправда, декларації стосуються доходів і видатків судді, членів сім'ї та осіб, з якими він проживає, але не близьких родичів, свояків, які не є членами його сім'ї. Це дасть можливість за допомогою таких осіб уникати публічного контролю за рівнем справжніх доходів судді.

Як і в попередні роки, незадовільно реалізовувалося визначене Законом «Про статус суддів» право суддів, які потребують поліпшення житлових умов, на забезпечення житлом не пізніше шести місяців після призначення (обрання). Через відсутність фінансування придбання або будівництва житла для суддів поширились випадки звернення суддів з позовами щодо надання їм передбаченого Законом житла або компенсації за придбане самостійно житло.

Новий Закон «Про судоустрій і статус суддів» передбачив право суддів на забезпечення лише службовим житлом за місцезнаходженням суду, якщо вони потребують поліпшення житлових умов. На відміну від цього, у попередньому законопроекті «Про судоустрій і статус суддів», внесеному колишнім президентом В. Ющенком⁷²⁹, для забезпечення суддів житлом передбачалися кредитні механізми, за яких суддя міг би отримати житло в кредит, який на період його перебування на посаді погашався б з Державного бюджету.

Автоматизація правосуддя

Рівень прозорості і відкритості судів позначається на довірі людей до судової влади. Не останню роль у забезпеченні громадського контролю за судами відіграє автоматизація: запровадження автоматичного розподілу справ, забезпечення загального доступу до судових рішень

⁷²⁸ Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 23 грудня 2010 року № 2856-VI // Голос України. – 2010 – 30 грудня. – № 249

⁷²⁹ Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» № 0917 від 23 листопада 2007 року // Режим доступу: URL: http://w1c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webpoc4_1?id=&pf3511=30841

через Інтернет тощо. Автоматизація правосуддя також полегшує роботу суддям та їхнім помічникам.

Впровадження автоматизації правосуддя було одним із завдань судової реформи. Нагадаємо, що відповідно до Закону України «Про доступ до судових рішень» у 2006 році в Україні було запроваджено загальнодоступну базу судових рішень у мережі Інтернет – Єдиний держаний реєстр судових рішень. На жаль, реєстр не наповнювався усіма судовими рішеннями, як цього вимагає закон.

Задля удосконалення роботи Єдиного державного реєстру, забезпечення належного виконання Закону України «Про доступ до судових рішень», підвищення прозорості діяльності судів та уникнення виконання виконавчих документів, виданих судом без судового рішення або на підставі сфальсифікованих судових рішень (зменшення проявів рейдерства) експертами Центру політико-правових реформ було розроблено проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо обов'язковості внесення судових рішень до Єдиного державного реєстру судових рішень)⁷³⁰. Цей проект у вересні 2008 року було внесено до Парламенту народними депутатами Т. Стецьківим та В. Стретовичем.

19 березня 2009 року Верховна Рада схвалила згаданий законопроект у першому читанні. Проектом запропоновано вносити судові рішення до Єдиного державного реєстру судових рішень не пізніше наступного дня після їх проголошення, а при видачі та надісланні сторонам у справі судового рішення зазначати його номер у реєстрі судових рішень. Такий механізм мав запобігати пред'явленню до виконання фальшивих судових рішень та гарантувати внесення до реєстру усіх ухвалених судових рішень, як цього вимагає Закон. До реквізитів виконавчого документа, виданого на виконання судового рішення, передбачалося включити номер відповідного рішення в реєстрі судових рішень. Це мало запобігати виданню деякими недобросовісними працівниками суду виконавчих документів без ухвалення відповідного судового рішення.

Крім цього, для підвищення інформативності реєстру запропоновано доповнити його інформацією щодо набрання судовим рішенням законної сили та про інші судові рішення у конкретній справі.

⁷³⁰ Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо обов'язковості внесення судових рішень до Єдиного державного реєстру судових рішень» від 24.09.2008 № 3214 // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33434

Після підготовки до другого читання цей законопроект було внесено до порядку денного 1 липня 2010 року. Однак під час голосування щодо законопроекту у другому читанні і в цілому його підтримали лише представники фракції Комуністичної партії та кілька представників від Блоку «Наша Україна – Народна самооборона» та БЮТ. Більшість парламентарів не підтримали його.

Важливою подією щодо функціонування Єдиного державного реєстру судових рішень стало затвердження 23 вересня 2009 року Кабінетом Міністрів нової редакції Порядку ведення реєстру судових рішень⁷³¹.

Нова редакція покликана спростити механізм включення судових рішень до реєстру і забезпечити повне виконання закону. Так, всі судові рішення стали направлятися судами до адміністратора реєстру виключно в електронній формі. Раніше допускалася можливість направлення паперових копій рішень, що вимагало їх подальшого сканування, переведення в електронну форму. Це був дуже затратний і громіздкий процес.

Уряд також встановив короткі строки для направлення судами рішень до адміністратора реєстру – зазвичай не пізніше наступного дня після їх ухвалення і проголошення. Щоправда, не було встановлено термінів для включення рішень до реєстру. Очевидно, поміщення рішення у реєстр залежить від людських ресурсів адміністратора реєстру через те, що рішення треба ще опрацьовувати, зокрема, знеособлювати.

При надсиланні рішення судом до адміністратора реєстру воно має супроводжуватися електронною карткою, у тому числі із датою набрання ним законної сили. Це дуже важлива інформація, і її слід обов'язково надавати, щоб знати про чинність або нечинність рішення. Але, на жаль, не встановлено обов'язку адміністратора реєстру оприлюднювати цю картку. А крім того, на практиці інформацію про дату набрання законної сили неможливо буде направити одночасно з рішенням, оскільки ця дата залежить від оскарження рішення учасниками процесу, а про це стає відомо значно пізніше.

У новому Порядку краще відпрацьовано технологію направлення рішень до реєстру, визначено відповідальних осіб. Однак, як і раніше,

⁷³¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень» від 23 вересня 2009 року № 1007 // Режим доступу: URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1007-2009-%EF>.

не передбачено можливості пошуку судового рішення за контекстом і тематичним класифікатором.

Деякі положення нового Порядку не відповідають Закону «Про доступ до судових рішень»⁷³². Згідно з Порядком, гарантуватиметься доступ до судових рішень, ухвалених лише за останні 5 років. Водночас Закон не містить такого обмеження, а вимагає доступу до всіх судових рішень, що були включені до реєстру. Порядок забороняє включати до реєстру рішення, що містять державну таємницю, тоді як Закон вимагає їх оприлюднення через реєстр з вилученням з тексту лише інформації, що містить державну таємницю.

На забезпечення автоматизації адміністративних судів було спрямовано Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження автоматизованої системи документообігу в адміністративних судах»⁷³³. Відповідно до цього Закону з 1 січня 2010 року в усіх адміністративних судах (у тому числі, місцевих загальних судах, які розглядали адміністративні справи) повинна була запрацювати автоматизована система документообігу. За допомогою цієї системи має здійснюватися випадковий розподіл справ між суддями з урахуванням їх навантаження. Система документообігу також забезпечуватиме централізоване зберігання текстів судових рішень та інших процесуальних документів; реєстрацію кореспонденції суду, передачу справ до електронного архіву, формування звітності про стан здійснення правосуддя тощо. Положення про автоматизовану систему документообігу в адміністративних судах було затверджено 3 грудня 2009 року⁷³⁴. Однак, на жаль, Закон не вдалося своєчасно втілити у життя у повному обсязі через недосконале програмне забезпечення та брак коштів.

Новий Закон «Про судоустрій і статус суддів» передбачив запровадження автоматизованої системи діловодства вже в усіх судах. Згідно з Законом, така система повинна запрацювати з 2011 року. 26 листопада 2010 року Рада суддів України затвердила Положен-

⁷³² Закон України «Про доступ до судових рішень» від 22.12.2005 № 3262-VI

⁷³³ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження автоматизованої системи документообігу в адміністративних судах» № 1475-VI від 5 червня 2009 року // Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1475-17>

⁷³⁴ Наказ Державної судової адміністрації України «Про затвердження Положення про автоматизовану систему документообігу в адміністративних судах» від 3 грудня 2009 року // Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1247-09>

ня про автоматизовану систему документообігу суду⁷³⁵. Відповідне Положення ввелось в дію з 1 січня 2011 року. Однак з огляду на нереалізованість попереднього Закону, нескладно передбачити, що автоматизоване діловодство у судах знову не буде запроваджено вчасно через брак коштів і часу. Адже впровадити таку систему з урахуванням положення за один місяць буде практично неможливо.

4.3. Адміністративна юстиція і цивільний (господарський) процес

Становлення системи адміністративних судів

У березні 2009 року нарешті розпочали діяльність усі адміністративні суди – 27 окружних і 7 апеляційних (крім двох апеляційних судів – Вінницького і Житомирського, створення яких було передбачено указом Президента від 16 жовтня 2008 року⁷³⁶). Нагадаємо, що Вищий адміністративний суд діє ще з 2005 року.

Адміністративні суди в Україні було створено для забезпечення судового оскарження громадянами і юридичними особами рішень, дій чи бездіяльності влади. Хоча формування цих судів було розпочато ще у 2005 році, держава так і не створила необхідних умов для їх роботи. Так, за даними Державної судової адміністрації, станом на початок 2009 року лише 15 з 34 окружних та апеляційних адміністративних судів мали приміщення відповідної площі, де при належному фінансуванні можливо створити умови, котрі відповідатимуть вимогам щодо здійснення правосуддя⁷³⁷. Решта судів мала лише тимчасові приміщення. Наприклад, в кінці березня 2010 року Івано-Франківський окружний адміністративний суд отримав від власника приміщення попередження про виселення, що поставило діяльність суду під загрозу зупинення⁷³⁸. Крім цього, майже всі будівлі адміністративних судів потребували капітального ремонту, переобладнання або реконструкції. За інформацією, наданою головою Ради суддів адміністративних судів,

⁷³⁵ Рішення Ради суддів України від 26 листопада 2010 року № 30 // Режим доступу: URL: http://court.gov.ua/organy_samovrjaduvannja/2313133ds564/

⁷³⁶ Указ Президента України «Про вдосконалення мережі адміністративних судів України» від 16 жовтня 2009 року // Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=941%2F2008>

⁷³⁷ Відбулося засідання Колегії Державної судової адміністрації України // Режим доступу: URL: http://court.gov.ua/news/page.phpcourt_id=0&archive=1&year=2008&month=11&news_id=2660

⁷³⁸ Через виселення Івано-Франківський окружний адмінсуд шукає допомоги в громадській організації // Режим доступу: URL: <http://pravda.if.ua/news-6997.html>

станом на серпень 2010 року деякі адміністративні суди розміщуються на умовах оренди у приміщеннях комунальної та приватної форм власності, абсолютно не придатних для здійснення правосуддя. Відсутність залів судових засідань, нарадчих кімнат, окремих робочих місць суддів та працівників апарату суду порушує конституційний принцип незалежності суддів, унеможливорює дотримання вимог законодавства щодо забезпечення належних умов праці, призводить до порушення прав та інтересів громадян⁷³⁹.

Через те, що майже за шість років існування адміністративної юстиції найгостріша проблема функціонування адміністративних судів так і не була розв'язана, Рада суддів адміністративних судів вирішила звернутися до Уряду та Державної судової адміністрації з проханням передати приміщення військових судів, що ліквідовуються відповідно до нового Закону «Про судоустрій і статус суддів», для розміщення відповідних окружних та апеляційних адміністративних судів⁷⁴⁰.

Ще однією проблемою адміністративних судів було катастрофічне недофінансування. Особливо критичним був 2009 рік, у якому фінансування системи адміністративних судів порівняно з 2008 роком скоротилося на 8,5%. Слід зазначити, що до кінця 2009 року ця різниця становила більше 20%, однак наприкінці року було вирішено дофінансувати адміністративні суди зі стабілізаційного фонду.

Порівняно з 2008 роком видатки на здійснення правосуддя апеляційними адміністративними судами зменшилися на 10,3%, видатки на Вищий адміністративний суд – на 36,5%. У 2009 році було збільшено лише видатки на здійснення правосуддя місцевими адміністративними судами (на 6,4%). Незважаючи на те, що матеріально-технічну базу адміністративних судів ще не було створено, видатків розвитку на 2009 рік взагалі не було передбачено⁷⁴¹.

У 2010 році фінансування адміністративних судів порівняно з 2009 роком було збільшено на 10,2%. Збільшено видатки на здійснення правосуддя апеляційними адміністративними судами (10%), місцевими адміністративними судами (3,8%), Вищим адміністративним судом

⁷³⁹ Рада суддів адмінсудів України звернеться до Кабміну та ДСА стосовно забезпечення приміщеннями адміністративних судів // Режим доступу: URL:http://vasu.gov.ua/ua/news_vasu.html?_m=publications&_t=rec&id=1512

⁷⁴⁰ Там само

⁷⁴¹ Критичний стан фінансування адміністративних судів у 2009 році паралізує їхню роботу // Режим доступу: URL:http://vasu.gov.ua/ua/news_vasu.html?_m=publications&_t=rec&id=1064&fp=151

(30,3%). Порівняно з фінансуванням у 2008 році у 2010 році бюджет адміністративних судів зріс лише на 1%.

Ще однією проблемою було несвоєчасне перерахування коштів, передбачених у Державному бюджеті, на фінансування адміністративних судів. На початку 2010 року з'явилося повідомлення прес-служби Вищого адміністративного суду про те, що адміністративні суди знову опинилися на межі припинення процесуальної діяльності через те, що обіцяні державою у 2009 році кошти так і не були виділені⁷⁴². Зокрема, повідомлялося, що в адміністративних судах відсутні кошти на основні витрати, без яких неможливо здійснювати судочинство: поштові послуги, послуги зв'язку, придбання паперу, дисків, конвертів, програмного забезпечення, у деяких судах немає грошей і на виплату заробітної плати. Видатки, які були передбачені у I кварталі 2010 року на поштові послуги, послуги зв'язку, придбання канцелярських товарів тощо, становили близько 4% від потреби, але навіть ці незначні кошти суди не отримали. Через це деякі апеляційні та місцеві адміністративні суди вимушені були припинити свою діяльність (тимчасово не призначали справи до розгляду, адже вони не мали коштів на відправлення сторонам у справі повідомлень, телеграм, ухвал суду)⁷⁴³.

Не меншою перешкодою для нормального функціонування адміністративної юстиції була недостатня кількість суддів. У 2009 році не сформовано й половини складу окружних і апеляційних адміністративних судів. Станом на вересень 2010 року було призначено й обрано 69% суддівського складу (працювали лише 544 із запланованих 677 суддів окружних судів і 171 із 352 суддів апеляційних судів). При цьому окружні адміністративні суди було укомплектовано на 80% від штатної чисельності суддів, а апеляційні адміністративні суди – на половину⁷⁴⁴. Щодо Вищого адміністративного суду, то його склад сформовано трохи більше, ніж наполовину (59 суддів із передбачених 97). Відсутність в адміністративних судах достатньої кількості суддів негативно позначилася на своєчасності розгляду справ.

⁷⁴² ВАСУ: У зв'язку з відсутністю належного фінансування адміністративні суди знову опинилися на межі припинення процесуальної діяльності // Режим доступу: URL:http://www.vasu.gov.ua/ua/news_vasu.html?_m=publications&_t=rec&id=1316&fp=51

⁷⁴³ Там само.

⁷⁴⁴ Доповідь голови ВАСУ Олександра Пасенюка на Конференції суддів адміністративних судів: «Стан та перспективи розвитку вітчизняної адміністративної юстиції» // Режим доступу: URL: http://vasu.gov.ua/ua/news_vasu.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=1521

Проблеми в адміністративних судах, які були спричинені незабезпеченням державою умов для їх нормального функціонування, дали привід керівництву Верховного Суду та представникам Ради суддів жорстко критикувати адміністративні суди і стверджувати: «Авторитет адміністративних судів відбивається на авторитеті всієї судової системи України»⁷⁴⁵.

3 квітня 2009 року Верховний Суд та Президія Ради суддів провели спільне засідання за результатами перевірки стану організації та здійснення судочинства у Вищому адміністративному суді, Львівському апеляційному адміністративному суді, Львівському та Івано-Франківському окружних адміністративних судах. На засіданні було наголошено на виявленні суттєвих системних недоліків в організації та здійсненні судочинства адміністративними судами⁷⁴⁶. Голова Верховного Суду В. Онопенко висловив переконання, що виявлені недоліки не можна списувати лише на недосконалість законодавства, проблеми у матеріально-технічному забезпеченні та період становлення адміністративних судів в Україні. На думку В. Онопенка, багато в чому причини цих проблем мають суб'єктивний характер, і пов'язані з неналежним, а інколи й таким, що не базується на законі, організаційним керівництвом цими судами.

У свою чергу, деякі представники фракції БЮТ взагалі заявили про необхідність ліквідації системи адміністративних судів, які, на їхню думку, виявилися неспроможними виконувати покладені на них функції⁷⁴⁷.

У зв'язку з наближенням президентських виборів кінець 2009 року ознаменувався боротьбою за головування у Вищому адміністративному суді, який відповідно до законодавства розглядає спори щодо оскарження результатів виборів, встановлених Центральною виборчою комісією. 22 грудня закінчився п'ятирічний термін повноважень О. Пасенюка, призначеного Президентом на посаду голови Вищого адміністративного суду (указ Президента від 22 грудня 2004 року).

⁷⁴⁵ В організації та здійсненні судочинства адміністративними судами є істотні системні недоліки, що потребують негайного усунення // Режим доступу: URL:<http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/340199266E81AE0AC2257590002B0433?opendocument>

⁷⁴⁶ Про стан здійснення судочинства адміністративними судами // Режим доступу: URL:<http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/30553714FC8044CBC2257593002CF456?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=30553714FC8044CBC2257593002CF456&Count=500&>

⁷⁴⁷ БЮТ решиє прекратити спори // Режим доступу: URL: <http://www.kommer-sant.ua/doc.html?docId=1117531>

Оскільки Конституційний Суд визнав неконституційним положення про те, що Президент призначає голову суду, та оприлюднив рішення, відповідно до якого Рада суддів не уповноважена призначати голову суду, і це питання залишалося невирішеним на рівні закону, О. Пасенюк не був звільнений і тому продовжив виконувати повноваження голови суду.

23 грудня, посилаючись на закінчення терміну повноважень О. Пасенюка, перший заступник голови Вищого адміністративного суду М. Сірош видав наказ, яким призначив себе виконуючим обов'язки голови Вищого адміністративного суду⁷⁴⁸.

У відповідь на це Конференція суддів адміністративних судів підтвердила повноваження О. Пасенюка, ухваливши рішення, яким поклала на нього виконання обов'язків голови Вищого адміністративного суду на період, поки не буде призначений новий голова суду⁷⁴⁹. Сам О. Пасенюк зазначив, що скасував наказ М. Сіроша, який є лише службовою запискою, оскільки не було пройдено процедури реєстрації.

У свою чергу, Рада суддів, вийшовши за межі своєї компетенції, скасувала рішення Конференції суддів адміністративних судів і визнала правомірним наказ про призначення виконуючим обов'язки голови М. Сіроша⁷⁵⁰. При цьому Голова Верховного Суду підкреслив, що у ситуації з головуванням у Вищому адміністративному суді простежується намагання незаконно привласнити повноваження. В. Онопенко наголосив, що оскільки 22 грудня сплив термін повноважень О. Пасенюка, то відповідно до законодавства у разі відсутності голови суду виконувати його обов'язки має виконувати перший заступник голови суду. А продовжити строк повноважень О. Пасенюка не може ніхто – ні прем'єр, ні Президент, ні Верховна Рада⁷⁵¹.

Сам О. Пасенюк розцінив рішення Ради суддів як таке, що прямо суперечить рішенням Конституційного Суду, який визначив, що Рада суддів не може втручатися у призначення голів судів і назвав це гру-

⁷⁴⁸ Перший заступник Пасенюка призначив сам себе в. о. голови ВАСУ // Режим доступу: URL:<http://www.unian.net/ukr/news/news-353720.html>

⁷⁴⁹ Пасенюк утримався в кріслі керівника головного суду на виборах // Режим доступу: URL:<http://www.unian.net/ukr/news/news-353928.html>

⁷⁵⁰ Рада суддів України визнала призначення Сіроша в. о. голови ВАСУ // Режим доступу: URL:<http://www.unian.net/ukr/news/news-354128.html>

⁷⁵¹ Онопенко: ніхто з кріслом голови ВАСУ не родився... // Режим доступу: URL: <http://www.unian.net/ukr/news/news-350787.html>; Пасенюк утримався в кріслі керівника головного суду на виборах // Режим доступу: URL: <http://www.unian.net/ukr/news/news-353928.html>

бим порушенням закону⁷⁵². Позицію О. Пасенюка підтримав заступник Генерального прокурора Р. Кузьмін, який звинуватив Голову Верховного Суду у порушенні присяги за незаконне втручання в процес призначення суддів⁷⁵³. О. Пасенюка визнали повноважним головою Вищого адміністративного суду також тодішній Міністр юстиції М. Оніщук⁷⁵⁴, а також більшість трудового колективу апарату суду⁷⁵⁵.

З проханням вирішити конфлікт О. Пасенюк звернувся до Президента⁷⁵⁶. У свою чергу, Голова Верховного Суду В. Онопенко також звернувся до глави держави з проханням вжити заходів щодо припинення незаконної діяльності «колишнього» голови Вищого адміністративного суду⁷⁵⁷. У відповідь на отримані звернення Президент В. Ющенко зазначив, що питання керівництва Вищого адміністративного суду має вирішити Вища рада юстиції. Водночас, Президент висловив переконання, що допоки відповідне рішення не буде прийняте, О. Пасенюк повинен виконувати обов'язки голови суду доти, доки не буде прийняте процедурне рішення щодо наступного кандидата⁷⁵⁸.

Боротьба за керування Вищим адміністративним судом не вщухала і на початок 2010 року. 12 січня в газеті «Урядовий кур'єр» було надруковане оголошення за підписом М. Сіроша, у якому повідомлялося, що гербова печатка Вищого адміністративного суду втрачена⁷⁵⁹. Після цього М. Сірош звернувся до Міністерства внутрішніх справ щодо дозволу на виготовлення нової печатки суду⁷⁶⁰. У той же час, О. Пасенюк провів

⁷⁵² Пасенюк вважає незаконним скасування рішення Конференції суддів // Режим доступу: URL:<http://www.unian.net/ukr/news/news-354157.html>

⁷⁵³ Заступник генпрокурора звинувачує Онопенка в порушенні присяги // Режим доступу: URL:<http://www.pravda.com.ua/news/2009/12/29/4577235/>

⁷⁵⁴ Оніщук стверджує, що Пасенюк є повноважним головою ВАСУ // Режим доступу: URL:<http://www.unian.net/ukr/news/news-354510.html>

⁷⁵⁵ Більшість працівників ВАСУ визнає головою суду Пасенюка // Режим доступу: URL:<http://www.unian.net/ukr/news/news-354744.html>

⁷⁵⁶ Голова ВАСУ Олександр Пасенюк звернувся до Президента з проханням дати правову оцінку штучно створеній ситуації конфлікту в суддівському середовищі // Режим доступу: URL:http://vasu.gov.ua/ua/news_vasu.html?_m=publications&_t=rec&id=1298&fp=81

⁷⁵⁷ Ющенко поскаржилися на суддю, який «сам себе коронував» // Режим доступу: URL:<http://www.unian.net/ukr/news/news-356883.html>

⁷⁵⁸ Ющенко вважає, що долю Пасенюка має вирішити Вища рада юстиції // Режим доступу: URL:<http://www.unian.net/ukr/news/news-356867.html>

⁷⁵⁹ В головному суді на виборах Президента загубили гербову печатку // Режим доступу: URL:<http://www.unian.net/ukr/news/news-356387.html>

⁷⁶⁰ Заступник голови ВАСУ подав до МВС заяву про виготовлення нової печатки // Режим доступу: URL:<http://www.unian.net/ukr/news/news-356635.html>

прес-конференцію, на якій продемонстрував печатку, зазначивши, що вона ціла, нікуди не зникала і знаходиться у голови суду⁷⁶¹.

Відкрита фаза конфлікту була вичерпана після оприлюднення 28 січня 2010 року висновку секції Вищої ради юстиції з цього питання, у якому було вказано, що О. Пасенюк правомірно виконує повноваження голови Вищого адміністративного суду. Обґрунтовуючи таке рішення, секція Вищої ради юстиції посилалась на позицію, викладену в іншому рішенні щодо голови військового апеляційного суду Центрального регіону В. Шевченка, відповідно до якої закінчення строку, на який був обраний (призначений) на адміністративну посаду суддя, є підставою для прийняття уповноваженим органом рішення про його звільнення (або переобрання), але не є, згідно з положенням Конституції і законів України, підставою для автоматичного припинення таким суддею своїх повноважень на адміністративній посаді. Як зазначається у рішенні, позицію щодо судді В. Шевченка одногласно підтримали усі члени Ради⁷⁶² (у тому числі В. Онопенко, який у ситуації з О. Пасенюком змінив свою позицію).

Парадокс конфлікту, який склався довкола посади голови Вищого адміністративного суду, полягає у тому, що жоден із суб'єктів, які розглядали це питання (конференція суддів адміністративних судів, Рада суддів, Президент, Вища рада юстиції тощо), не повноважні були його вирішувати, оскільки на той час питання призначення та звільнення з адміністративних посад у судах не були врегульовані законом.

З початку роботи адміністративних судів виникла проблема перевантаження справами «адміністративний орган проти особи», що суперечить самій ідеї адміністративної юстиції, метою якої є захист людини від порушень з боку держави. Ця проблема була пов'язана з недоліками законодавчого регулювання. У матеріальному законодавстві є чимало випадків, коли приватна особа може бути відповідачем за позовом органу влади (вони передбачені у більше, ніж 50 законах), а законодавець постійно розширює їх коло. На виправлення ситуації, з метою розвантаження адміністративних судів від справ за позовами «адміністративний орган проти особи» 23 листопада 2009 року до Верховної Ради було подано проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів

⁷⁶¹ Пасенюк заявляє, що гербова печатка ВАСУ ціла і знаходиться в нього // Режим доступу: URL:<http://www.unian.net/ukr/news/news-356437.html>

⁷⁶² Висновок секції з питань підготовки подань для призначення суддів уперше та звільнення їх з посад від 25 січня 2010 року // Режим доступу: URL:<http://www.vru.gov.ua/index.php?u,povu,p28012010>

щодо зменшення навантаження на суди»⁷⁶³ (проект розроблено в рамках Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді і внесено народним депутатом А. Портновим). Цим законопроектом пропонувалося внести зміни до великої кількості законів і надати відповідним державним органам повноваження приймати рішення про накладення санкцій на приватних осіб, а останнім, у свою чергу, надати право оскаржити таке рішення у адміністративному порядку або до адміністративного суду. Зазначений законопроект поки не був розглянутий у Верховній Раді.

Розмежування юрисдикції судів

Проблеми з розмежуванням юрисдикції загострилися із запровадженням у 2005 році адміністративного судочинства. Нагадаємо, що раніше справи, що виникали з публічно-правових відносин, вирішувалися загальними та господарськими судами. Після набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства такі справи перейшли з цивільної та господарської юрисдикцій до адміністративної юрисдикції. Труднощі з розмежуванням юрисдикції поступово долаються напрацюванням практики вищих судових інстанцій, певним коригуванням законів, а також тлумаченнями Конституційного Суду.

У деяких категоріях адміністративних справ (наприклад, із земельних правовідносин, соціальних правовідносин тощо) спостерігалася практика суттєвого звуження сфери прав, які можуть захищатися адміністративними судами. Так, у березні 2010 року набрав чинності Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами»⁷⁶⁴. Прийняття цього Закону негативно позначилося на адміністративній юстиції: адміністративні суди було позбавлено юрисдикції щодо розгляду суто адміністративних за своєю природою справ, пов'язаних із соціальними виплатами.

Відповідний законопроект було внесено до Верховної Ради народними депутатами А. Портновим, О. Лавриновичем та В. Пилипенком, і він передбачив розгляд цієї категорії справ за правилами цивільного

⁷⁶³ Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо зменшення навантаження на суди» від 23.11.2009 №5370 // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36577

⁷⁶⁴ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» // Режим доступу: URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1691-17>

судочинства. Незважаючи на негативний висновок Верховного Суду⁷⁶⁵, 23 жовтня 2009 року Парламент прийняв його як Закон. Виступаючи проти цього, Президент В. Ющенко скористався правом вето та повернув його до Парламенту з пропозицією скасувати його. Однак 18 лютого 2010 року Парламент подолав вето, і Закон був підписаний вже новим Президентом В. Януковичем 3 березня.

Приймаючи цей Закон, депутати посилалися на необхідність пришвидшити розгляд пенсійних та інших соціальних спорів у судах. Але його прийняття призвело до того, що справи перейшли від завантажених справами адміністративних судів до таких же перевантажених справами загальних судів і Верховного Суду. Крім цього, Закон зменшив процесуальні можливості людини щодо захисту порушених прав у соціальній сфері та шанси пенсіонерів та соціально незахищених верств населення виграти справу. Так, на відміну від адміністративного процесу, у цивільних справах значно більші судові витрати при зверненні до суду та оскарженні судового рішення; не діє презумпція вини органу влади; суд не має права виходити за межі позовних вимог з метою повного захисту прав людини, які вона хоче захистити.

26 березня Верховний Суд звернувся до Конституційного Суду з поданням щодо неконституційності цього Закону як такого, що обмежує право на судовий захист⁷⁶⁶. Не очікуючи рішення Конституційного Суду, Законом «Про судоустрій і статус судів» від 7 липня 2010 року соціальні спори було повернуто назад до адміністративної юрисдикції (починаючи з 1 січня 2011 року). Цікаво, що пропозицію про це внесли автори попередньої ідеї. Конституційний Суд, у свою чергу, розглянувши звернення Верховного Суду з цього питання, також визнав неконституційними положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» від 18 лютого 2010 року⁷⁶⁷.

⁷⁶⁵ Верховний Суд України не підтримує зміну підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами // Режим доступу: URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/3E6EB7E16FCB09EFC22576390039DFC4?opendocument>

⁷⁶⁶ Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» № 1691-VI від 18 лютого 2010 року // Режим доступу: URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/754E459EAD4D4155C22576F20032408E?opendocument>

⁷⁶⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними

Щоправда відповідне рішення було ухвалене 9 вересня 2010 року, тобто після набрання чинності новим Законом «Про судоустрій і статус суддів», який повернув соціальні спори адміністративним судам.

На розмежування юрисдикції судів було спрямоване Рішення Конституційного Суду від 7 квітня 2010 року у справі щодо офіційного тлумачення положень частини першої ст. 143 Конституції, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства⁷⁶⁸. Відповідне Рішення було зумовлене непослідовною практикою Верховного Суду щодо визначення юрисдикції спорів, пов'язаних з виникненням або припиненням права власності чи користування земельними ділянками за рішеннями органів місцевого самоврядування. Верховний Суд в одних рішеннях визнавав такі спори публічно-правовими, в інших – закривав провадження у зв'язку з неналежністю до адміністративної юрисдикції.

Врешті-решт, Конституційний Суд у своєму Рішенні встановив, що, вирішуючи питання щодо розпорядження земельними ділянками, надання їх у власність чи користування, органи місцевого самоврядування є суб'єктами владних повноважень, а тому їхні рішення, дії чи бездіяльність можуть бути оскаржені за правилами адміністративного судочинства.

Рішення Конституційного Суду змусило переглянути практику адміністративних судів щодо відмови у відкритті провадження у такій категорії земельних спорів, а також практику інших судів стосовно розгляду зазначених справ за правилами цивільного та господарського судочинства. Однак Верховний Суд у низці своїх подальших рішень проігнорував позицію Конституційного Суду.

Визначенню підсудності справ, пов'язаних із земельними відносинами, був присвячений Закон «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України щодо визначення підсудності справ з питань земельних відносин»⁷⁶⁹, який був

виплатами» № 19-рп/2010 від 9 вересня 2010 року // Режим доступу: URL: <http://ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=121452>

⁷⁶⁸ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 року // Режим доступу: URL: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=106424>

⁷⁶⁹ Закон «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України щодо визначення підсудності справ з питань земельних відносин» № 1914-VI від 18 лютого

прийнятий Верховною Радою 18 лютого 2010 року. За допомогою цього Закону представники господарських судів хотіли закріпити за собою вирішення земельних спорів, у тому числі за участю органів влади. Однак у кінцевому варіанті Закон передбачив, що за правилами господарського судочинства повинні вирішуватися справи у спорах, що виникають із земельних відносин, в яких беруть участь суб'єкти господарської діяльності, за винятком тих, що віднесено до компетенції адміністративних судів. Щоправда, за такого формулювання можуть виникнути труднощі у розмежуванні юрисдикцій у земельних спорах, у яких одна сторона є суб'єктом господарювання, а друга – фізичною особою.

Зміни процесуального законодавства

З метою удосконалення процесуального законодавства та усунення існуючих у ньому прогалин протягом 2009–2010 рр. велася активна законотворча робота. Було розроблено та внесено на розгляд Верховної Ради низку законопроектів, що передбачали зміни до процесуальних кодексів та інших пов'язаних законів. Частину з них було прийнято як закони, однак, на жаль, далеко не всі ухвалені зміни були позитивними і спрямованими на покращення захисту інтересів осіб.

З прийняттям Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження», 13 травня 2010 року до Кодексу адміністративного судочинства було внесено зміни щодо підсудності адміністративних справ. Відповідно до нового Закону усі справи за позовами до Президента, Верховної Ради і Вищої ради юстиції віднесено до компетенції Вищого адміністративного суду як суду першої і останньої інстанції. Для цього вже 21 травня 2010 року була створена окрема судова палата⁷⁷⁰. Раніше ж такі справи вирішувались у першій інстанції окремими адміністративними судами з можливістю апеляційного і касаційного оскарження їхніх рішень та перегляду за винятковими обставинами. Відповідно до нового Закону суду не дозволяється забезпечувати адміністративні позови шляхом зупинення актів Верховної Ради, Президента, Вищої ради юстиції або заборони їм вчиняти певні дії.

Слід зазначити, що новим Законом порушено низку конституційних норм: про право на судовий захист та недопустимість його обмеження,

2010 року

⁷⁷⁰ У ВАСУ утворено ще одну судову палату // Режим доступу: URL:http://www.vasu.gov.ua/ua/news_vasu.html?_m=publications&_t=rec&id=1433&fp=41

забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, відповідність системи судів стадіям процесу. У зв'язку з цим, 10 червня 2010 року Верховний Суд звернувся до Конституційного Суду з поданням щодо відповідності зазначеного Закону Конституції України⁷⁷¹.

Зміни до усіх процесуальних кодексів передбачив Закон «Про судоустрій і статус суддів»⁷⁷², який було прийнято 7 липня 2010 року. Серед позитивних новел нового Закону: запровадження автоматичного розподілу справ у судах; встановлення заборони апеляційним судам повертати справу на новий розгляд (раніше апеляційні суди, не бажаючи самостійно виправляти помилки судів першої інстанції, часто направляли справи на новий судовий розгляд, що призводило до судової тяганини); повернення спорів щодо соціального забезпечення до юрисдикції адміністративних судів (у березні 2010 року їх було передано до цивільної юрисдикції, що очевидно не відповідало Конституції); запровадження у деяких категоріях адміністративних справ скороченого провадження (розгляд справи у короткі строки без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі); наділення суду в адміністративному процесі правом накладати штраф на суб'єкта владних повноважень за невиконання судового рішення тощо.

Крім перелічених позитивних моментів, Закон «Про судоустрій і статус суддів» передбачив низку змін до процесуальних кодексів, які негативно позначилися на якості українського правосуддя. Зокрема, змінами до процесуального законодавства було скорочено строки розгляду справ до місяця-двох, а в деяких категоріях справ – 20, 15 чи навіть 5 днів. При цьому строки розгляду справ можуть бути подовжені лише у виняткових випадках, але не більше, як на 15 днів. На перший погляд, скорочення процесуальних строків здатне запобігти судовій тяганині, однак, враховуючи значне навантаження суддів або ж необхідність, наприклад, витребувати докази, необхідність дотримання цих строків призвела до поверхневого вирішення спорів. У той же час, порушення строків розгляду справ у 2010 році стало підставою для звільнення судді з посади, а тому судді змушені розглядати спра-

⁷⁷¹ Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про Вищу раду юстиції», Закону України від 13 травня 2010 року № 2181-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» // Режим доступу: URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/0147179348E957CAC225773E0033EDA1?openDocument>

⁷⁷² Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-VI

ви швидше, але неякісно. І не допомогли тут ні скорочене провадження в адміністративному судочинстві, ні заборона апеляційним судам повертати справи на новий розгляд, ні інші механізми, спрямовані на розвантаження судів.

Змінами до процесуальних кодексів суттєво скорочено строки на подання апеляційної скарги. Так, строк подання апеляційної скарги на рішення (постанову, вирок) суду встановлено у 10 днів (замість максимальних 30 днів), а на ухвалу суду – 5 днів (замість максимальних 15 днів). Ще більше скорочено строки для подання касаційної скарги. У цивільному процесі його скорочено з 2 місяців до 20 днів; а в адміністративному і господарському процесах – з 1 місяця до 20 днів. Таке скорочення строків для подання апеляційних та касаційних скарг в умовах відсутності системи доступної та ефективної правової допомоги завдало сильного удару людям з невисоким рівнем достатку, оскільки протягом цього строку тяжко навіть визначитися, до якого юриста звернутися, а тим більше, щоб правильно підготувати і подати скаргу.

Змінами до Цивільного процесуального кодексу скасовано обов'язкове проведення попереднього судового засідання у цивільних справах. Питання про необхідність його проведення вирішуватиметься суддею під час відкриття провадження у справі. Однак неважко здогадатися, що з огляду на стислі строки, які ставляться судді для розгляду справи, а також відповідальність за їх порушення, судді не будуть призначати попереднє судове засідання. Скасування обов'язкового проведення попереднього судового засідання у цивільних справах призведе до порушення принципу змагальності, оскільки про більшість доказів одна одній сторонам ставатиме відомо під час судового розгляду. Фактично ця норма відкрила можливість недобросовісній стороні зловживати своїми правами шляхом подання несподіваних для іншої сторони доказів в останній момент.

Змінами до процесуальних кодексів обмежено права учасників процесу, які не були повідомлені про судовий розгляд не з вини суду, а, наприклад, з вини пошти. Адже новим законодавством передбачена можливість судового розгляду без участі таких осіб.

На жаль, новим Законом не було вдосконалено процесуальний порядок розгляду заяви про відвід судді. Як і раніше, всупереч принципу «ніхто не може бути суддею у своїй справі», заява особи, яка бере участь у справі, про відвід вирішуватиметься самим суддею, який розглядає справу. Крім цього, порівняно з попереднім регулюванням, змінами до

процесуальних кодексів ще більше звужено права учасників процесу на відвід, позбавлено їх права заявляти відвід судді, якщо про обставини, які є підставою для цього, стало відомо після початку розгляду справи. Такий порядок відводу поширено на всі види судочинства.

4.4. Кримінальна юстиція

Концептуальні основи реформи кримінальної юстиції

На основні положень Концепції реформування кримінальної юстиції України від 8 квітня 2008 року протягом 2009–2010 рр. здійснювалася підготовка низки проектів законодавчих актів (Кримінального процесуального кодексу, Кодексу про адміністративні проступки, Законів «Про прокуратуру», «Про органи досудового розслідування»). Незважаючи на це, наприкінці 2009 року з'явилися законодавчі ініціативи щодо нової Концепції реформування правоохоронних органів⁷⁷³. Комітет Верховної Ради з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності попередньо схвалив цей проект Закону 18 березня 2010 року. Але після призначення ініціатора цього проекту (В. Сівковича) на посаду Віце-прем'єр-міністра з силових питань він був відкликаний і знятий з розгляду Парламенту. Слід зазначити, що проект Закону не відповідав загальній Концепції реформування кримінальної юстиції та існуючим концепціям з реформування прикордонної служби і Служби безпеки України в частині: переліку і найменування органів; віднесення окремих інституцій (кримінально-виконавча служба) до правоохоронних; здійснюваних повноважень (оперативно-розшукова діяльність, розгляд справ про адміністративні правопорушення в судах тощо)⁷⁷⁴.

Після відкликання зазначеного законопроекту в Законі «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік»⁷⁷⁵ були відображені положення про необхідність підготовки Міністерством юстиції до листопада 2010 року двох документів – Концепції реформування системи правоохоронних органів і Концепції реформування судової системи і кримінальної юстиції. Наявність в Уряді посадовця (до жовтня 2010 року) – Віце-прем'єр-міністра,

⁷⁷³ Проект Закону України «Про концепцію реформування правоохоронних органів України» № 5446 від 17 грудня 2009 року // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36724

⁷⁷⁴ Досить декларацій – потрібні реформи! (оцінка дій влади) // Режим доступу: URL: http://www.vasu.gov.ua/en/imp_sub.html?_m=publications&t=rec&id=1006

⁷⁷⁵ Закон України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» від 20 травня 2010 року № 2278-VI

відповідального за реформування органів кримінальної юстиції і підготовку вказаних проектів Концепцій, – містила в собі небезпеку збереження в цих документах зазначених недоліків.

Загалом же необхідність підготовки цих документів викликала сумніви, з огляду на існування вже затвердженої Концепції реформування кримінальної юстиції та прийняття нового Закону «Про судоустрій і статус суддів».

Підготовка проекту Кримінального процесуального кодексу

Після схвалення проекту Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) в кінці 2008 року Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права робоча група отримала завдання остаточно доопрацювати його для наступного передання Президенту. З цією метою відбулося виїзне засідання робочої групи у Німеччині (22–28 березня 2009 року, м. Бонн). У його роботі взяв участь експерт Центру політико-правових Олександр Банчук. Основні дискусії учасників засідання точилися навколо інститутів початку досудового розслідування, закриття кримінального провадження, затримання підозрюваних, взаємовідносин прокурорів і слідчих під час розслідування кримінальних правопорушень, зміна обвинувачення в суді тощо. Виправлення в тексті в основному мали юридично-технічний характер і жодним чином не порушували цілісної концепції реформування кримінального процесу. Серед головних змін, узгоджених робочою групою, необхідно виділити:

- *відмова від процедури пред'явлення обвинувачення.* На думку більшості учасників групи, в новому процесі ця стадія виявиться зайвою і переобтяжуватиме розслідування справ. Тим більше, всі гарантії захисту в осіб виникатимуть з моменту повідомлення їх про підозру у вчиненні кримінального правопорушення;

- *зміна порядку закриття кримінальних справ.* У випадку відсутності протягом провадження підозрюваних осіб повноваження щодо закриття справ передбачено надати слідчим. А в інших ситуаціях такі рішення прийматимуть тільки прокурори;

- *відмова від приписів щодо створення окружних кримінальних судів і Вищого кримінального суду України.* Це свідомо здійснено з метою зменшення спротиву з боку судової влади щодо законопроекту. Але повноваження, якими планувалися наділити окружні суди, виконуватимуть спеціально визначені суди першої інстанції, існуючі в кожній області і найближче розташовані до місць тримання під вартою. А згад-

ка про Вищий кримінальний суд замінена на «суд касаційної інстанції, визначений законом про судоустрій України».

Про німецький досвід регулювання процедури розслідування і судового розгляду кримінальних справ розповіли: Буркхард Єнке (віце-президент Федерального Верховного суду у відставці), Фрідріх-Крістіан Шрьодер (доктор права, професор Університету Регенсбург) та Альбрехт Штанге (старший прокурор Федеральної землі Нижня Саксонія).

За результатами обговорень проект КПК було доопрацьовано і передано Міністру юстиції Миколі Оніщуку. Але з політичних причин проект Кодексу вирішили передавати не главі держави, а Уряду як суб'єкту законодавчої ініціативи. Тому внутрішнє опрацювання документу в Секретаріаті Кабінету Міністрів тривало до початку осені 2009 року. А вже 14 жовтня того року Кабінет Міністрів попередньо схвалив проект Кодексу і виніс його на громадське обговорення⁷⁷⁶. В інформаційному повідомленні про таке обговорення зазначалося, що «серед ключових новел проекту нового Кодексу є:

- *забезпечення процесуальної рівності та змагальності сторін у кримінальному провадженні;*
- *підвищення гарантій захисту прав підозрюваних і обвинувачуваних;*
- *розширення прав потерпілого;*
- *формування оновленого доказового права;*
- *оновлення процедури досудового розслідування;*
- *удосконалення процедури судового контролю;*
- *запровадження нової, позбавленої обвинувального ухилу процедури судового розгляду пропонується досягти шляхом скасування інституту повернення справи прокурору або на додаткове розслідування;*
- *удосконалення процедури оскарження судових рішень;*
- *нові види кримінального провадження, які забезпечуватимуть процесуальну економію та дозволять значно розвантажити суди та органи розслідування».*

Після закінчення цього обговорення, 2 листопада 2009 року, планувалося провести відкрите засідання Уряду із залученням представників усіх зацікавлених суб'єктів влади і громадськості. Але таке засідання не було проведено.

⁷⁷⁶ Уряд виносить на громадське обговорення проект Кримінального процесуального кодексу України // Режим доступу: URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/22703>

Підготовлений проект КПК став предметом загального обговорення вже після проведення президентських виборів на одному із засідань новоствореної Робочої групи з судової реформи, яке проходило 12 травня 2010 року. Більшість виступів членів Робочої групи містили критичні відгуки про зміст проекту і необхідність його відхилення, або ж врахування певної частини його положень про захист прав людини в альтернативному проекті КПК (від 13 грудня 2007 року № 1233). Таку думку висловлювали, зокрема, В. Тацій (президент Національної академії правових наук України), В. Маляренко (Голова Верховного Суду України у відставці), Н. Карпачова (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини). Водночас експерти Центру політико-правових реформ намагалися переконати у тому, що проект КПК, який уже тривалий час у різних модифікаціях перебував у Верховній Раді, заснований на радянських традиціях інквізиційного процесу і його не можна брати за основу. Голова Робочої групи, Міністр юстиції В. Лавринович наприкінці засідання зазначив, що робота над проектом Кодексу буде активізована після визначення долі законопроектів щодо судової реформи.

Залишалося незрозумілим, який проект КПК нова влада вважає за доцільне взяти за основу для подальшого ухвалення. Відчуття невизначеності залишилося і після міжнародної конференції «Перспективи реформи кримінального судочинства в Україні», проведеної 18 травня 2010 року за сприяння Ради Європи, Венеціанської комісії та Департаменту юстиції США. Хоча Міністр В. Лавринович у своєму виступі і заявив, що «реформа кримінального процесу здійснюватиметься з урахуванням його головної мети – захисту прав людини та пошуку справедливості. А змагальність у кримінальному процесі стане одним з наріжних каменів майбутнього Кодексу»⁷⁷⁷. Про проект висловлювали свою думку і присутні народні депутати С. Влащенко, С. Міщенко, С. Олійник.

На цій конференції про підготовлений проект КПК розповів експерт Ради Європи Й. Герман. Він в основному озвучив визначальні положення з висновків щодо проекту Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права зразка 2008 і 2010 років. Головним підсумком його аналізу стала думка про те, що цей проект КПК відповідає європейським стандартам у галузі прав людини і може бути успішно імплементований в Україні.

⁷⁷⁷ Ларін М. Коли приймуть новий КПК // Правовий тиждень. – № 21(199). – 25 травня 2010 року

Уже після ухвалення нового Закону «Про судоустрій і статус суддів» Президент повернувся до питання реформи кримінального процесу. 17 серпня 2010 року було утворено робочу групу з питань реформування кримінального судочинства⁷⁷⁸. Одним із завдань цієї групи стало напрацювання нового КПК з подальшим його прийняттям Верховною Радою. На виконання вказаного завдання глава держави дав тримісячний строк. Але протягом вказаного строку робоча група жодного разу навіть не зібралася на своє засідання. З огляду на таку бездіяльність відомства правопорядку (Генеральна прокуратура, Міністерство внутрішніх справ) почали створювати свої групи і готувати альтернативні проекти КПК⁷⁷⁹.

Зміни чинного кримінально-процесуального законодавства

Значний вплив на зміст кримінально-процесуального законодавства протягом 2009–2010 рр. здійснював Конституційний Суд. Передусім слід згадати рішення щодо оскарження постанов про порушення кримінальних справ і правової допомоги для свідків.

Можливість осіб оскаржувати постанови слідчого чи прокурора була гарантована свого часу на підставі Рішення Конституційного Суду у справі про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора⁷⁸⁰. Тоді Суд встановив неконституційність положень частини шостої статті 234 і частини третьої статті 236 КПК, які унеможлилювали розгляд судом на стадії досудового слідства скарг на постанови слідчого, прокурора стосовно приводів, підстав і порядку порушення кримінальної справи щодо певної особи. Грунтуючись на цьому рішенні Верховна Рада ухвалила Закон від 14 грудня 2006 року⁷⁸¹, яким внесла

⁷⁷⁸ Указ Президента України «Про Робочу групу з питань реформування кримінального судочинства» від 17 серпня 2010 року №820/2010 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 158

⁷⁷⁹ Заступник Міністра Василь Фаринник вручив нагороди членам робочої групи з розробки проекту Кримінально-процесуального кодексу України. Режим доступу: URL: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/css/main/uk/publish/article/453370jsessionid=8AE1603E2809980BA04036285E065C82>

⁷⁸⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) від 30 січня 2003 року, № 3-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 6. – Ст. 103.

⁷⁸¹ Закон України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо оскарження постанови про порушення кримінальної справи» від

до кримінально-процесуального закону дві статті (236-7, 236-8) щодо оскарження постанов про порушення кримінальної справи.

І вже положення цих статей стали предметом розгляду суду конституційної юрисдикції у 2009 році. Рішенням від 30 червня 2009 року неконституційними визнані окремі положення статті 236-8 КПК. Таким визнане положення частини сьомої статті 236-8 КПК, відповідно до якого *«у разі неподання без поважних причин до суду матеріалів, на підставі яких було прийнято рішення про порушення справи, у встановлений суддею строк суддя вправі визнати відсутність цих матеріалів підставою для скасування постанови про порушення справи»*. Конституційний Суд виходив з того, що законодавче закріплення права суду скасовувати постанови про порушення кримінальної справи в цьому порядку зумовлює винесення судом рішення, яке не ґрунтується на всебічному, об'єктивному, повному дослідженні всіх матеріалів, а лише на юридичному факті неподання без поважних причин до суду цих матеріалів у встановлений суддею строк.

Положення частини дев'ятої статті 236-8 КПК, відповідно до якого неявка прокурора в судові засідання не перешкоджає розгляду справи, також визнано неконституційним. Одним із аргументів такого рішення стало те, що, допускаючи розгляд справ за відсутності на судовому засіданні прокурора, законодавець звільнив прокурорів від належного виконання функції, передбаченої пунктом 3 статті 121 Конституції України.

Судді А. Стрижак і М. Маркуш не погодилися з таким рішенням і висловили окремі думки. На їхній погляд, ухвалене Конституційним Судом рішення порушило, щонайменше, такі засади:

1) доступ до правосуддя, коли сторона обвинувачення без поважних причин не подає оперативно до суду оскаржений акт, або коли посадові особи, дії чи рішення яких оскаржено, умисно, без поважних причин затягують розгляд справи у спосіб нез'явлення до суду чи ненадання суду належних матеріалів;

2) змагальність, тому що розгляд скарги та відновлення прав осіб буде залежати від волі і бажання лише сторони обвинувачення.

Наступним важливим рішенням необхідно визнати офіційне тлумачення положень статті 59 Конституції України у справі про право на правову допомогу під час допиту свідка від 30 вересня 2009 ро-

ку⁷⁸². В цьому випадку Конституційний Суд вказав, що положення «кожен має право на правову допомогу» треба розуміти як гарантовану державою можливість будь-якій особі незалежно від характеру її правовідносин з державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, юридичними та фізичними особами вільно, без неправомірних обмежень отримувати допомогу з юридичних питань в обсязі і формах, як вона того потребує. Виходячи з цього, за свідками було визнано право при допиті користуватися правовою допомогою адвоката чи іншого фахівця у галузі права.

Практика засвідчила недостатність для належного захисту прав свідків одного лише тлумачення суду конституційної юрисдикції. Адже для представників органів кримінальної юстиції необхідна детальна конкретизація порядку і підстав доступу захисників до свідків, усунення від участі у справі, порядок реалізації їх процесуальних прав. Непоодинокими ставали випадки, коли залучені захисники знаходилися під час допиту поряд зі свідками, але були фактично позбавлені можливостей допомогати своїм підзахисним.

Саме ці причини викликали необхідність ухвалення закону з цього питання. І вже 1 липня 2010 року Верховна Рада з другої спроби (спочатку він був направлений на повторне друге читання) підтримала Закон «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України (щодо права свідка на адвоката)»⁷⁸³. Законом передбачено широкі можливості для захисника щодо надання правової допомоги під час допиту чи проведення інших слідчих дій: бути присутнім під час їх проведення; заперечувати проти незаконних дій слідчого; оскаржувати дії слідчого тощо. Але положення Закону спотворюють позицію Конституційного Суду і знижують ефективність правової допомоги в частині можливостей захисника, зокрема надавати консультації свідку лише в присутності слідчого і ставити запитання тільки з дозволу слідчого.

⁷⁸² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу) від 30 вересня 2009 року №1-23р-п/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 79. - Ст. 62.

⁷⁸³ Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України (щодо права свідка на адвоката)», внесений народним депутатом України Міщенком С. Г., від 8 квітня 2009 року № 4328

Важливе значення має також ухвалений Закон щодо врегулювання порядку видачі особи (екстрадиції)⁷⁸⁴, ухвалений Парламентом 21 травня 2010 року. Відсутність у законодавстві процедури затримання, тримання під вартою і видачі осіб в інші країни ставали підставою для програшу Україною низки справ у Європейському Суді з прав людини. Поява нового розділу IX «Видача особи (екстадиція)» в КПК мала зменшити нарікання на порушення в Україні прав осіб у цій частині. У Законі дістали своє закріплення положення про органи влади, уповноважені на видання осіб, порядок підготовки документів та отримання запитів, межі кримінальної відповідальності виданої особи, тимчасову видачу особи, особливості тримання особи під вартою у процесі екстрадиції, особливості затримання особи, яка вчинила злочин за межами України, відмову у видачі особи, передачу особи за екстрадицією тощо.

Не заперечуючи значимість цих новацій, слід звернути увагу на неповноту врегулювання в чинному кримінально-процесуальному законодавстві інших відносин, пов'язаних із міжнародною співпрацею в межах кримінальних розслідувань. До цього часу залишаються неналежно врегульованими відносини щодо міжнародної правової допомоги у виконанні різних процесуальних дій, кримінального переслідування у порядку перейняття, передання засуджених осіб. Усі зазначені питання пропонується врегулювати окремим розділом «Міжнародне співробітництво під час кримінального провадження» в проекті КПК, підготовленому на основі Конценції реформування кримінальної юстиції 2008 року.

Законодавець також спробував вирішити проблему обмеження свободи дітей, які підозрюються у вчиненні правопорушень. До ухвалення Закону від 9 вересня 2010 року⁷⁸⁵ такі діти могли поміщатися до приймальників-розподільників на невизначений строк без санкції суду, що порушувало вимоги статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Положення Закону передбачили зближення цієї процедури з процедурою взяття під варту дорослих підозрюваних, обвинувачених. Так, відповідне рішення суду ухвалюється за таких умов:

⁷⁸⁴ Закон України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо видачі особи (екстрадиції)» від 21 травня 2010 року, № 2286-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 45. – Ст. 22

⁷⁸⁵ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поміщення дітей у приймальники-розподільники для дітей» від 9 вересня 2010 року № 2507-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 77. – Ст. 2716

- дитині виповнилося 11 років, але вона не досягла віку кримінальної відповідальності, і
- вона підозрюється у вчиненні суспільно небезпечного діяння, що підпадає під ознаки діяння, за яке Кримінальним кодексом передбачено покарання у виді позбавлення волі понад 5 років, і
- існують достатні підстави вважати, що вона буде ухилятися від слідства і суду або від виконання процесуальних рішень, перешкоджати встановленні істини у справі або продовжувати протиправну діяльність.

Подання до суду про застосування такого обмежувального заходу повинно розглядатися негайно. Максимальний строк тримання таких дітей у приймальнику-розподільнику не може перевищувати 30 днів.

Незважаючи на правильність такого рішення Парламенту, що дозволить значно покращити ситуацію із захистом прав неповнолітніх, вважаємо, що суттєві зміни можливі лише при реалізації кардинальних реформ. Необхідно прислухатися до рекомендацій європейських інституцій і повністю вивести справи неповнолітніх зі сфери кримінального процесу. Для цього необхідно створити ювенальну юстицію, що передбачатиме внесення системних змін до Кримінального кодексу і КПК.

У 2009–2010 рр. відбувалися непослідовні кроки зі слідчими підрозділами в структурі боротьби з організованою злочинністю МВС України. Спочатку Законом від 23 жовтня 2009 року⁷⁸⁶ були створені такі підрозділи. Одразу ж було виявлено інституційні конфлікти, оскільки за такого правового регулювання дуже небезпечною виявилася ситуація, коли в оперативно-розшуковому органі працюють слідчі. Тоді завжди виникає спокуса використовувати негласні методи розслідування (спостереження, прослуховування тощо) у діяльності слідчих. Крім того, слідчі в органах УБОЗ (управління по боротьбі з організованою злочинністю) МВС мали необґрунтовані переваги порівняно з іншими слідчими органів внутрішніх справ. Вони мали набагато менше навантаження, отримували більші виплати, а трудовий

⁷⁸⁶ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення організаційно-правових основ запобігання, протидії, припинення корупції і організованої злочинності та виконання комітетами Верховної Ради України контрольних функцій» від 23 жовтня 2009 року № 1692-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 89. – Ст. 3000

стаж обраховувався за коефіцієнтом 1 рік до 1,5 року. І вже Закон від 2 грудня 2010 року⁷⁸⁷ такі підрозділи ліквідував.

Протягом аналізованого періоду не обійшлося, на нашу думку, і без відвертих недоречностей. Так, Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»⁷⁸⁸ до КПК внесено, здавалося, б технічні правки. Вони полягали у заміні поняття «постійне місце проживання» на «місце проживання чи перебування». Але зміни до частини другої статті 106 і частини другої статті 136 КПК містили в собі значну загрозу правам людини, оскільки порушували гарантії закону про свободу пересування. Так, підставою для затримання особи чи приводу до органу слідства визнано відсутність реєстрації її місця проживання чи перебування. Тобто наявність чи відсутність реєстрації в особи безпосередньо впливає на ступінь захисту прав осіб. Хоча частина друга статті 2 Закону чітко встановлює, що така реєстрація або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження.

Іншим нововведенням у КПК стало розширення переліку органів дізнання за рахунок командирів підрозділів Державної спеціальної служби транспорту, що було здійснено на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо Державної спеціальної служби транспорту»⁷⁸⁹. На цих осіб покладено обов'язок проводити дізнання у справах про злочини, вчинені підлеглими їм військовослужбовцями і військовозобов'язаними під час проходження ними зборів, а також у справах про злочини, вчинені працівниками спеціальної служби транспорту або в розташуванні відповідного її підрозділу.

У цій ситуації законодавець, на наш погляд, пішов хибним шляхом і породив системний конфлікт інтересів. Він полягає в природньому намаганні будь-якого керівника державного органу зменшувати

⁷⁸⁷ Закон України «Про внесення змін до статті 9 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» щодо слідчих підрозділів» від 2 грудня 2010 року № 2738-VI // Урядовий кур'єр. – 2010 – № 238

⁷⁸⁸ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 16 квітня 2009 року № 1276-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 33. – Ст. 31

⁷⁸⁹ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо Державної спеціальної служби транспорту» від 2 червня 2009 року, № 1414-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 51. – Ст. 9

кількість виявлених в його відомстві порушень, оскільки їх наявність одночасно свідчить про недоопрацювання в питанні профілактики правопорушень. Тому Закон продовжив тенденцію створення механізмів блокування та затягування розслідування фактів протиправних діянь.

Зміни в кримінальному законодавстві

Кримінальний кодекс разом з Кодексом про адміністративні правопорушення залишаються нормативними актами, до яких вноситься чи не найбільша кількість змін. Так, до Кримінального кодексу протягом 2009–2010 рр. було внесено близько двадцяти доповнень. Зазначені зміни стосувалися нових складів злочинів і збільшення розмірів покарань. У цьому процесі Парламенту не вдалося дотриматися напряму гуманізації кримінального законодавства. Були також підтримані закони, спрямовані на обмеження права на приватність та на збільшення кількості зареєстрованих злочинів.

Закон «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо гуманізації кримінальної відповідальності»⁷⁹⁰ вперше з 2001 року передбачив системне зменшення розмірів покарань, передбачених кримінальним законом. Але вже з 2009 року окремі склади злочинів, покарання за які були гуманізовані у 2008 році, почали каратися збільшеними розмірами стягнень. Йдеться про такі злочини:

- незаконні дії щодо усиновлення (удочеріння) (стаття 169 Кримінального кодексу). Штрафи, громадські і виправні роботи замінені на обмеження і позбавлення волі на строк до 3 років⁷⁹¹;
- штраф за крадіжку і незаконне полювання (статті 185, 248 Кримінального кодексу) збільшено вдвічі⁷⁹².

⁷⁹⁰ Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо гуманізації кримінальної відповідальності» від 15 квітня 2008 року № 270-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 33. – Ст. 1075

⁷⁹¹ Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Сімейного кодексів України щодо усиновлення» від 4 червня 2009 року № 1452-VI // Офіційний вісник України. – 2009. - № 48. - Ст. 12

⁷⁹² Закони України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за викрадення чужого майна» від 4 червня 2009 року № 1449-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 47. – Ст. 8; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань мисливського господарства, полювання та рибальства, охорони, використання і відтворення тваринного світу» від 21 січня 2010 року № 1827-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 9. – Ст. 32

У напрямі збільшення кримінально-правової репресії слід розглядати і Закон «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за незаконний посів або незаконне вирощування снотворного маку чи конопель»⁷⁹³. Згідно із Законом, злочином має розглядатися посів або вирощування конопель у кількості більше 10 рослин. Хоча до цього злочином вважалося вирощування більше 100 рослин. Викликає сумнів обґрунтованість такого кроку законодавця, адже вирощування 11 конопель навряд чи можна вважати небезпечним для суспільства діянням.

Закон «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за викрадення чужого майна»⁷⁹⁴ передбачив зменшення розміру викраденого майна (з 900 до 60 грн) для того, щоб така крадіжка вважалася не адміністративним правопорушенням, а злочином.

Закон у такій редакції прийнято внаслідок кількарічної пропаганди з боку Міністерства внутрішніх справ, представники якого завжди нарікали на законодавчі перешкоди у боротьбі з «кишеньковими» злодіями. Потерпілим від таких протиправних дій говорили, що їх майно є дешевшим від встановленого «порогу» (300, 500, 700, 900 грн – з кожним роком він збільшувався), і тому органи внутрішніх справ відмовлялися від встановлення обставин у справі і розшуку правопорушників.

Таким чином, негатив у суспільстві переносився зі співробітників міліції на недосконалість закону. Вважаємо, що представники органів внутрішніх справ тільки прикривали своє небажання працювати. Навіть тоді, коли викрадене майно становило суму в 899 грн, вони згідно з Кодексом про адміністративні правопорушення були зобов'язані скласти протокол про адміністративне правопорушення і розшукувати особу, яка притягатиметься до відповідальності. А у випадку її виявлення, затримувати і надсилати справу до суду, який був уповноважений на-

⁷⁹³ Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за незаконний посів або незаконне вирощування снотворного маку чи конопель» від 19 березня 2009 року № 1165-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 26. – Ст. 34

⁷⁹⁴ Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за викрадення чужого майна» від 4 червня 2009 року № 1449-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 47 – Ст. 8

кладати штраф, або піддавати порушника адміністративному арешту на строк до 15 діб. А особам, які постраждали від порушення, мала відшкодовуватися завдана шкода.

Тобто становище потерпілих від кримінально-караних і адміністративно заборонених крадіжок законодавчо не відрізнялося. Різнилися лише наслідки – покарання для злочинця і стягнення для адміністративного правопорушника. Але практика застосування Кодексу про адміністративні правопорушення органами міліції в частині переслідування крадіжок створила в суспільстві хибне уявлення про закон і його дієвість. Верховна Рада також піддалася таким настроям і підтримала надзвичайно репресивний акт, згідно з яким за крадіжку 60 або більше грн осіб можна буде позбавляти волі на строк до 3 років.

У першому півріччі 2010 року на 145% зросла кількість зареєстрованих крадіжок (близько 51 тис. протягом перших 6 місяців 2009 року і близько 74 тис. крадіжок протягом 6 місяців 2010 року)⁷⁹⁵. Цей факт викликав спеціальне обговорення на колегії МВС у липні 2010 року. Наслідком проведення колегії стала пропозиція про збільшення межі, з якої діяння вважатиметься злочином. Але такий крок законодавця не зменшить фактичної кількості таких протиправних діянь – їх усього-навсього повернуть зі сфери кримінального до адміністративного права.

Єдиним виходом із цієї ситуації могла б стати реалізація положень Концепції реформування кримінальної юстиції щодо запровадження інституту кримінальних проступків. У цьому випадку всі види крадіжки майна визначалися б кримінальними правопорушеннями, але залежно від розміру викраденого вважалися б злочинами чи кримінальними проступками. У провадженні щодо цих порушень діятимуть однакові правила і стандарти захисту обвинувачених і потерпілих осіб. Але при цьому винні особи не засуджуватимуться до позбавлення волі і не визнаватимуться судимими.

Закон «Про внесення зміни до статті 301 Кримінального кодексу України»⁷⁹⁶ викликав значний резонанс у суспільстві і його несприйняття з огляду на значне втручання в приватне життя осіб. Він мав

⁷⁹⁵ Василь Фаринник: «Зростання реєстрації злочинів – це індикатор довіри населення до міліції» // Режим доступу: URL: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/374939>

⁷⁹⁶ Закон України «Про внесення змін до статті 301 Кримінального кодексу України» від 11 червня 2009 року № 1520-VI // Офіційний вісник України. – 2009. - № 49. - Ст. 79

благородну мету – реалізувати положення пункту «с» частини першої статті 3 Факультативного протоколу до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії та встановити кримінальну заборону зберігання творів дитячої порнографії. Але ухвалений Закон криміналізував діяння щодо зберігання з метою збуту чи розповсюдження усіх творів, зображень або інших предметів порнографічного характеру.

Не вдаючись до дискусії про межі і доцільність втручання держави в сферу приватності, необхідно зазначити, що реалізація положень Закону на практиці може призводити до необґрунтованих обмежень прав людини. Застосовуючи цей Закон, органи досудового розслідування отримали можливість проводити обшуки у житлі всіх без винятку осіб на території України. Адже різні порнографічні твори у друкованому або комп'ютерному вигляді знаходяться у багатьох помешканнях. У випадку виявлення таких матеріалів для вітчизняних органів правопорядку вже буде «справою техніки» на практиці пов'язати ці дії з визначеною у Кримінальному кодексі метою збуту, розповсюдження або виготовлення. Також під повну заборону підпадає професійна діяльність лікарів-сексологів, які займаються нічим іншим як зберіганням порнографії для її розповсюдження в лікувальних цілях серед своїх пацієнтів.

Навіть в Радянському Союзі, де «секс був відсутній», не передбачалася кримінальна відповідальність за зберігання порнографічних матеріалів (достатньо порівняти зі статтею 211 Кримінального кодексу УРСР 1960 року).

І лише на початку 2010 року Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії розповсюдженню дитячої порнографії»⁷⁹⁷ було запроваджено склад злочину щодо дитячої порнографії. Але цим не вирішена проблема зберігання інших порнографічних матеріалів.

Ще один законодавчий акт став своєрідною відповіддю законодавця на претензії міжнародних правозахисних інституцій. Так, експерти Європейської комісії проти расизму та нетерпимості висловлювали занепокоєння у зв'язку з неналежним рівнем протидії українських органів влади цим проявам нетерпимості. Закон «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за злочини

⁷⁹⁷ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії розповсюдженню дитячої порнографії» від 20 січня 2010 року, № 1819-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 8. – Ст. 32

з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості»⁷⁹⁸ запровадив додаткові склади злочинів, які посягають на життя та здоров'я людини і поєднуються з різними проявами нетерпимості. Доповнені стаття 115 «Умисне вбивство», стаття 121 «Умисне тяжке тілесне ушкодження», стаття 122 «Умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження», стаття 126 «Побої і мордування», стаття 127 «Катування» і стаття 129 «Погроза вбивством».

На наш погляд, слідуючи логіці законодавця, необхідно внести зміни до переважної більшості статей Особливої частини Кримінального кодексу. Адже з підстав нетерпимості може бути вчинений будь-який злочин проти особи, її життя, майна чи здоров'я. Зважаючи на ці особливості, законодавець при прийнятті Кримінального кодексу передбачив, що вчинення будь-якого злочину на ґрунті расової, національної чи релігійної ворожнечі або розбрату є обставиною, яка обтяжує покарання (пункт 3 частини першої статті 67 Кодексу), чим, власне, і можна було обмежитися, не створюючи нових складів злочинів.

Тому видається, що протидія проявам нетерпимості в суспільстві має здійснюватися не за допомогою внесення змін до законодавства (воно є достатньо повним у цій частині), а шляхом підвищення ефективності роботи органів правопорядку, просвітницької діяльності держави тощо.

В Україні тривалий час залишалися положення законодавства щодо обмеження прав осіб, які займаються бродяжництвом. Міліції дозволялося затримувати і тримати у спеціально відведених місцях таких осіб на строк до 30 діб на підставі санкції прокурора. Спочатку Парламент 19 березня 2009 року ухвалив закон про можливість арешту цих осіб лише на основі рішення суду, а не прокурора⁷⁹⁹.

Але такими технічними змінами законодавства проблема не вирішилася, що було надалі підтверджено Конституційним Судом. Він у Рішенні від 29 червня 2010 року⁸⁰⁰ взагалі визнав неконституційним

⁷⁹⁸ Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за злочини з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості» від 05 листопада 2009 року № 1707-VI // Офіційний вісник України. – 2009. - № 93. - Ст. 17

⁷⁹⁹ Закон України «Про внесення змін до статті 11 Закону України «Про міліцію» (щодо підстави затримання осіб, яких запідозрено в занятті бродяжництвом)» від 19 березня 2009 року, № 1188-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 32-33. – Ст. 487

⁸⁰⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності

право міліції затримувати і утримувати в спеціально відведених місцях осіб, які підозрюються у занятті бродяжництвом. Підставами для ухвалення такого рішення стала невідповідність таким засадам:

1) принципу правової визначеності як складової частини верховенства права, оскільки закон лише визначав підставу затримання і не встановлював змісту та ознак бродяжництва, не описував доступної, чіткої сформульованої і передбачуваної у своєму застосуванні процедури затримання;

2) принципу законності, згідно з яким органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані *«діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»* (частина друга статті 19 Конституції України). З цього випливає обов'язок дотримуватися не лише процесуальних норм затримання, але й норм матеріального права. У будь-якому випадку затримання не може бути обґрунтованим, якщо діяння, що інкримінується особі, не визнавалося законом правопорушенням. Норма про покарання за бродяжництво існувала в Кримінального кодексі УРСР до 7 липня 1992 року. З того часу ці дії не є ні злочином, ні адміністративним правопорушенням;

3) свободи і особистої недоторканності (частина перша статті 33 Конституції України). Адже ані Конституція, ні Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» не передбачають обмеження права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання людини внаслідок підозри у занятті бродяжництвом.

Також Конституційний Суд вийшов за межі конституційного подання і визнав неконституційним пункт 11 частини першої статті 11 Закону «Про міліцію» в частині права міліції проводити фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку, дактилоскопію осіб, які затримані за підозрою у занятті бродяжництвом.

Отже, протягом 2009–2010 рр. збереглася тенденція до посилення законодавцем заходів кримінально-правової репресії, що не узгоджується із задекларованою в Концепції реформування кримінальної юстиції політикою гуманізації кримінального законодавства.

Прокуратура

Підготовка нового проекту закону про прокуратуру, який би відповідав положенням Концепції реформування кримінальної юстиції

Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010

в Україні, розпочалася 5 березня 2009 року зі створення Міністром юстиції М. Оніщуком робочої групи⁸⁰¹. Основним завданням групи стала підготовка проектів законів «Про органи досудового розслідування і статус слідчих» та «Про прокуратуру» (нова редакція). До складу увійшли представники окремих підрозділів Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ, Державної податкової адміністрації і податкової міліції, Служби правопорядку Збройних сил України, Служби зовнішньої розвідки, навчальних і наукових установ, а також експерти Центру політико-правових реформ (Роман Куйбіда і Олександр Банчук). Відповідальною за підготовку проекту закону про прокуратуру стала представник Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого, професор Н. В. Сібільова. До кінця 2009 року були підготовлені і погоджені концепція відповідного нормативного акта і сам текст проекту закону.

Основними новаціями цього проекту слід назвати:

1) *зменшення обсягу повноважень прокуратури* у відповідності із Конституцією. Прокурори мають бути позбавлені нинішніх можливостей видання обов'язкових для виконання вимог з метою підготовки до розгляду справ у суді. Адже такі положення порушують принцип рівності учасників процесу. Перелік осіб, які потребують представництва в суді у некримінальних процесах, має бути обмежений неповнолітніми, недієздатними, особами похилого віку, якщо таке представництво не здійснюють їхні законні представники.

Під час виконання функції нагляду (її передбачала Конституція зі змінами 2004 року до визнання цих змін неконституційними у 2010 році) формою реагування прокурора на неправомірний акт органу влади має залишитися лише позовна заява до суду. Представники прокуратури не можуть за власною ініціативою брати участь у засіданнях органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування або вносити на їх розгляд певні питання, що примушують ці органи здійснювати терміновий або невідкладний їх розгляд;

2) *призначення на посади прокурорів* здійснюватиметься за участі новостворених кваліфікаційних комісій. Вони будуть складатися з п'яти осіб: три представники прокуратури, один – управління Міністерства юстиції, один – органу місцевого самоврядування. Про-

⁸⁰¹ Наказ Міністерства юстиції України «Про утворення міжвідомчої робочої групи» від 5 березня 2009 року, № 202/7 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – Ст. 838

курор області та його заступники (та прирівняні до них прокурори) не можуть входити до складу кваліфікаційних комісій.

Первісне зайняття посади прокурора відбуватиметься на конкурсних засадах. Призначення на вакантні посади відбуватиметься за результатами проведеного конкурсу, виходячи з кількості отриманих балів претендентами. Подальше просування по службі має відбуватися на основі висновку кваліфікаційної комісії;

3) *дисциплінарна відповідальність і звільнення прокурорів* мають стати предметом відання Дисциплінарної комісії. До її складу передбачено включати не менш семи осіб: п'ять представників прокуратури, один – представник Міністерства юстиції, один – від Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. Представники прокуратури мають обиратися на всеукраїнській конференції прокурорів. Генеральний прокурор та його заступники не зможуть входити до складу комісії.

Ця комісія має розглядати дисциплінарні провадження щодо всіх прокурорів за процедурою, наближеною до судової. Вона матиме право вирішувати всі дисциплінарні питання: надання згоди на пониження у посаді, переведення на іншу посаду, пониження у класному чині, звільнення з посади тощо;

4) *запровадження прокурорського самоврядування*, тобто самостійного колективного вирішення певних питань прокурорами. Організаційними формами прокурорського самоврядування стануть збори прокурорів, конференції прокурорів, всеукраїнська конференція працівників прокуратури, ради прокурорів та їх виконавчі органи;

5) *усунення прокурорів від питань матеріально-технічного забезпечення* діяльності органу прокуратури. Цим має займатися окреме управління в системі прокуратури, працівники якого будуть виключно державними службовцями. Такий крок дозволить зменшити випадки впливу на прокурорів з боку органів виконавчої влади і збільшити ступінь їх самостійності.

Підготовлений проект закону про прокуратуру на початку 2010 року було передано на розгляд Міністра юстиції. Після президентських виборів і зміни Уряду подальша доля цього законопроекту стала незрозумілою. Тим більше, представники парламентського комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності висловлювали думку про те, що питання прокуратури слід вирішувати одним із останніх у низці інституційних реформ кримінальної юстиції.

Одним із наслідків рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 року у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України стало те, що органи прокуратури були позбавлені повноважень щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Але на практиці прокурори продовжують виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів, виходячи з положень пункту 9 Перехідних положень Основного Закону і чинного Закону «Про прокуратуру».

Удосконалення статусу слідчих

Комплексна реформа кримінального процесу одночасно передбачає зміну статусу слідчих як посадових осіб, основним завданням яких має бути розслідування вчинених протиправних діянь в порядку, визначеному Кримінальним процесуальним кодексом. Закон про статус слідчих неодноразово (5 разів) ухвалювався Парламентом протягом 2005–2006 рр. і кожного разу обґрунтовано ветоувався Президентом. Адже положення цього закону залишали незмінною існуючу ситуацію і не передбачали будь-яких удосконалень. Крім того, він складався з повторів положень КПК – у частині процесуального статусу слідчого, а також галузевих законів – у частині правового і соціального захисту слідчих.

Перед міжвідомчою робочою групою з підготовки проектів законів «Про органи досудового розслідування і статус слідчих» і «Про прокуратуру» (нова редакція), створеною Міністром юстиції на початку 2009 року, постало завдання підготувати проект нормативного акта, який би комплексно узгоджувався з новим проектом КПК. Відповідальним за підготовку першого проекту закону і його концепції було визначено професора Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Л. М. Лобойка.

З початку 2010 року проект закону став предметом обговорення на різноманітних круглих столах, які проводилися із практичними працівниками органів досудового слідства (23–25 квітня, м. Яремче), науковцями (19–20 травня, Київський національний університет внутрішніх справ), представниками правозахисних організацій (1 червня, м. Київ). Обговорення завершувалося проведенням 30 червня 2010 року всеукраїнської конференції. На зазначених заходах учасники мали змогу обговорити ідеї законопроекту та Зеленої і Білої книг

реформування досудового слідства. У підготовлених книгах (документах політики) висвітлювалися існуючі проблеми кримінальної юстиції і основні напрями їх вирішення.

Основними новаціями проекту закону слід назвати:

1) *демілітаризацію посад слідчих*, тобто позбавлення слідчих статусу військовослужбовців. Наразі працівники органів досудового слідства є атестованими співробітниками, тобто мають військові (слідчі Служби безпеки України) або спеціальні (слідчі органів внутрішніх справ і податкової міліції) звання або класні чини (слідчі органів прокуратури). Це призводить на практиці до залучення слідчих до виконання функцій, не пов'язаних із розслідуванням кримінальних правопорушень (наприклад, охорони громадського порядку), а також до впливу керівників відомств на хід і результати розслідування злочинів. Також відомча належність цих посадових осіб робить майже неможливим їх перехід з одного органу розслідування до іншого або має наслідком перехід з певними «втратами» для службовця в питаннях матеріального забезпечення, динаміки кар'єрного росту тощо.

Одним із варіантів вирішення зазначених проблем має стати визнання слідчих, дізнавачів, оперативних працівників «цивільними» державними службовцями, на яких поширюється загальний Закон «Про державну службу». Це означатиме існування єдиних підходів до присвоєння рангів, чинів, класів тощо. А перехід з одного органу до іншого не матиме суттєвого значення для службовця;

2) *запровадження конкурсного і відкритого порядку відбору на посади слідчих*. Підстави призначення слідчих на посаду зараз визначені лише відомчими наказами, які не передбачають будь-якої процедури відбору кандидатів на посаду. Відсутність такого порядку прийняття на посади створює можливості для підбору лояльних до керівництва службовців незалежно від їх професійних якостей. Конкурси мають проводити конкурсні комісії, до складу яких обов'язково залучаються представники громадськості. А з метою зменшення суб'єктивізму у прийнятті рішень, основним критерієм для прийняття рішення мають стати результати автоматизованого тестування;

3) *підвищення внутрішньовідомчої самостійності слідчих*. У сучасних умовах керівництво органу досудового слідства може одноособово вирішувати переважну більшість питань щодо служби оперативних працівників, дізнавачів, слідчих (конкретний розмір заробітної плати і доплат, заохочення, канцелярське, технічне, транспортне забезпечення службової діяльності, періодичність відпусток, кар'єрний ріст,

дисциплінарна відповідальність і звільнення), що зумовлює їх повну залежність і позбавляє будь-якої самостійності, в тому числі під час вчинення дій (ухвалення рішень) у кримінальному провадженні.

Також у проекті закону запропоновано чітко визначити розмір заробітної плати і доплат за кожен період вислуги років, відповідальних осіб за технічне і матеріальне забезпечення діяльності слідчих. Просування по службі посадових осіб також не повинно залежати від керівників органів. Воно має бути позбавлене можливостей суб'єктивістського впливу. А питання дисциплінарної відповідальності та звільнення службовців слід вирішувати колегіальними дисциплінарними радами, склад яких встановлюватиметься на паритетних засадах із представників керівництва органів, рядових службовців і громадськості;

4) *зрівняння в питанні пенсійного забезпечення*. Слідчі залишаються єдиними працівниками у системі органів внутрішніх справ, щодо яких застосовуються загальні правила обрахування стажу роботи. Тоді як вихід на пенсію працівників інших підрозділів відбувається за пільговим стажем (1 рік за 1,5 року). Це впливає на непривабливість посади слідчого у системі органів внутрішніх справ для кандидатів і сприяє переводу кваліфікованих працівників до інших підрозділів, а іноді навіть до звільнення. Проект закону пропонує подолати подібну нерівність між слідчими та іншими особами, які здійснюють кримінальну процесуальну діяльність в органах виконавчої влади.

Зміни в діяльності органів внутрішніх справ

Зміна влади в країні завжди відбивається на роботі органів внутрішніх справ. Не винятком став також початок 2010 року. Так, за перше півріччя року відбулася тотальна зміна керівництва органів внутрішніх справ. Так, за цей проміжок часу в системі МВС було заміщено 578 співробітників, які займали керівні посади, з них 92 керівники в центральному апараті, а також 35 начальників в регіонах⁸⁰². Велика кількість призначень керівників обласних управлінь внутрішніх справ носила відверто політичний характер⁸⁰³. На посади призначалися колишні співробітники, які свого часу обвинувачувалися у здійсненні фальсифікацій на виборах Президента 2004 року. А окремі старі-нові керівники навіть притягувалися до кримінальної

⁸⁰² В МВД за первое полугодие сменили почти 600 руководителей // Режим доступу: URL:<http://yurpractika.com/news.php?id=0022173>

⁸⁰³ Керувати міліцією будуть одіозні кадри Кучми // Режим доступу: URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2010/03/21/4880410/>

відповідальності і відповідно до закону не могли претендувати на ці посади з огляду на наявність непогашеної чи незнятої судимості.

На цьому фоні стають повністю зрозумілими тенденції зменшення ступеня відкритості і підконтрольності органів внутрішніх справ з боку громадськості. Нагадаємо, що з метою підвищення прозорості в діяльності міліції протягом 2005–2009 рр. реалізовувалися такі ініціативи:

- у кожній області були організовані мобільні групи з моніторингу дотримання прав людини, які здійснювали перевірки відділень міліції (у тому числі в нічний час);

- створено Управління моніторингу дотримання прав людини діяльності ОВС та запроваджено 26 посад радників Міністра з питань прав людини (по одному – в кожній області);

- організовано Громадську раду при МВС і громадські ради при обласних управліннях внутрішніх справ.

Слід визнати, що ці інституції позитивно зарекомендували себе в питанні виявлення порушень в діяльності міліції. Прикладом такої співпраці громадських організацій з органами внутрішніх справ стало проведення громадських слухань «Дотримання прав людини в діяльності МВС» 2 жовтня 2009 року⁸⁰⁴. Формат заходу полягав у проведенні дискусії щодо існуючих проблем між представниками громадських організацій і керівництвом МВС, зокрема начальниками територіальних підрозділів. Результатом слухань стало напрацювання рекомендацій для Міністерства в таких напрямках:

- дотримання права на життя;
- захисту від катувань та інших видів жорстокого поводження;
- дотримання права на свободу та особисту недоторканість;
- умов тримання під вартою;
- боротьби із насильством в сім'ї та дотримання прав дитини;
- посилення громадського контролю;
- дотримання права власності;
- дотримання прав співробітників міліції.

Однак новий Міністр внутрішніх справ А. Могильов під гаслом зменшення витрат на утримання апарату відомства 17 березня 2010 року прийняв рішення про скорочення помічників з прав людини та фактичну ліквідацію Управління моніторингу дотримання прав

⁸⁰⁴ Рекомендації громадських слухань «Дотримання прав людини в діяльності МВС» (проект) // Режим доступу: URL: <http://khp.org.ua/index.php?id=1255353818>

людини в діяльності ОВС. Водночас було проголошено про створення громадських рад при органах внутрішніх справ аж до районного рівня.

Так, нову Громадську раду при МВС доручено сформувати Е. Багірову, який позиціонує себе правозахисником, але до якого самі правозахисники ставилися з певною мірою скептицизму. Перед цим Міністр А. Могильов увів Е. Багірова до складу колеції МВС. Водночас Президент В. Янукович, реагуючи на звернення правозахисників, розкритикував намір Міністра ліквідувати управління, яке відстежувало і здійснювало моніторинг дотримання прав людини⁸⁰⁵. Однак жодних практичних наслідків ця критика так і не мала.

Слід зазначити, що аргументи керівництва МВС щодо ліквідації посад помічників з прав людини виглядають непереконливими в частині необхідності економії коштів і конфлікту інтересів у діяльності представників цього підрозділу. А проголошена ідея про створення громадських рад при органах внутрішніх справ не вказує, що робити з існуючими радами. Тим більше, створення громадських рад на районному рівні практично не можливо здійснити внаслідок відсутності достатньої кількості правозахисників.

Протягом 2010 року Громадська рада при МВС не збиралася на свої засідання жодного разу. Складалося обґрунтоване враження про небажання нового Міністра співпрацювати зі «старим» складом Громадської ради, до якої, до речі, входили найвідоміші в країні правозахисники.

Раніше завдяки більшій відкритості міліції стало можливим зміцнення демократичних свобод людини, що дозволяло міжнародним правозахисним організаціям відносити Україну до переліку вільних держав. Звісно, спроби обмеження зазначених свобод відбувалися, але вони не мали системного характеру.

Але після зміни керівництва МВС у 2010 році почастішали повідомлення в засобах масової інформації про втручання міліції у реалізацію політичних та громадянських прав. Зокрема йдеться про такі обмеження права на мирні зібрання:

- вже десятки разів органи внутрішніх справ перешкоджали проведенню мітингів і зборів⁸⁰⁶;

⁸⁰⁵ Янукович взявся за правозахисників // Режим доступу: URL:<http://www.pravda.com.ua/news/2010/04/20/4948179/>

⁸⁰⁶ Див.: У березні – квітні 2010 року масово порушувалося право на свободу зібрань // Режим доступу: URL:<http://ua3.info/2010/04/16/u-berezni-kvitni-2010-roku-masovo-porushuvalosya-pravo-na-svobodu-zibran/>; Міліція завадила «Свободі» влаштувати пікет проти візиту Медведєва // Режим доступу: URL:<http://tsn>.

- Кабінет Міністрів звернувся з дорученням № 14678/1/1-10 від 25 березня 2010 року до Київської міськдержадміністрації вжити заходів щодо недопущення у подальшому проведення акцій протесту біля приміщень Адміністрації Президента України та Кабінету Міністрів України⁸⁰⁷;

- Міністр внутрішніх справ А. Могильов 11 травня 2010 року висловився про необхідність виділення спеціального місця за межами міста Києва для проведення мітингів опозицією⁸⁰⁸.

У таких умовах відбувалося обговорення перед другим читанням проекту Закону «Про порядок організації і проведення мирних заходів»⁸⁰⁹. Найнебезпечнішим положенням законопроекту стала норма про необхідність повідомлення орган влади про певний захід не менше, ніж за 4 дні до його проведення. На думку правозахисників, цим встановлюється «дозвільний» порядок проведення мітингів всупереч визначеному Конституцією «повідомному»⁸¹⁰. Незважаючи на цю критику, Комітет Верховної Ради з прав людини рекомендував підтримати в другому читанні законопроект № 2450⁸¹¹.

Масовими стали випадки обмеження руху транспорту в м. Києві внаслідок пересування дорогами керівництва держави, насамперед Президента. Наслідком цих заходів стало спричинення дорожньо-транспортної пригоди зі смертю водія та серйозного травмування пасажирки⁸¹².

ua/ukrayina/miliciya-zavadila-svobodi-vlashtuvati-piket-proti-vizitu-myedvyedye-va.html; Опозиція провела мітинг біля парламенту // – // Режим доступу: URL :http://www.bbc.co.uk/ukrainian/ukraine/2010/05/100511_opposition_rally_ak.shtml; Акція протесту «Ні поліцейській державі!» біля стін МВС // Режим доступу: URL:<http://oko.if.ua/2010/07/16/20086>

⁸⁰⁷ У березні – квітні 2010 року масово порушувалося право на свободу зібрань // Режим доступу: URL:<http://ua3.info/2010/04/16/u-berezni-kvitni-2010-roku-masovo-porushuvalosya-pravo-na-svobodu-zibrani/>

⁸⁰⁸ Могильов пропонує заборонити опозиції проводити мітинги в центрі Києва // Режим доступу: URL:<http://www.newsru.ua/ukraine/11may2010/mohyla.html/>

⁸⁰⁹ Проект Закону України «Про порядок організації і проведення мирних заходів», від 6 травня 2008 року № 2450 // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=pf3511=32431

⁸¹⁰ Заборону мітингів заборонили // Режим доступу: URL: http://www.crimecenter.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=232:2010-06-16-07-12-57&catid=51:2010-02-24-16-43-02&Itemid=1

⁸¹¹ Комітет Верховного Совету поддержал ограничение свободы мирных собраний // Режим доступу: URL: <http://yurpractika.com/news.php?id=0021661>

⁸¹² Автомобіль Януковича потрапив у ДТП. Загинула людина // Режим доступу: URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2010/04/21/4949681/>

11 квітня 2010 року МВС виступило з ініціативою повернення практики іменних залізничних квитків, обґрунтовуючи це необхідністю захисту прав самих пасажирів⁸¹³. Водночас впровадження іменних квитків порушує право на приватність та свободу пересування. Таким чином, очевидним є те, що в цьому проявляється намагання органу влади контролювати переміщення в межах країни своїх громадян.

Слід зазначити, що правозахисники закликали МВС не впроваджувати іменні залізничні квитки. Так, Українська Гельсинська спілка з прав людини виступила з відкритим зверненням з вимогою не реалізовувати цю ідею⁸¹⁴. У зверненні зазначалося, що встановлення повного контролю за пересуванням громадян характерне більше для поліцейських держав, а не держав демократичних, що поважають і дотримуються прав людини.

Наступ на демократичні права і свободи з боку міліції на цьому не зупинився. Так, Україною прокотились акції протесту проти свавілля міліції. Вони були викликані загибеллю 18 травня 2010 року у Шевченківському райвідділі міліції м. Києва студента Ігоря Індила⁸¹⁵, знущаннями співробітниками міліції над трьома хлопцями, яких кілька днів піддавали тортурам у міліцейському відділі, та у зв'язку із іншими неправовими діями міліції⁸¹⁶.

Не встигли вщухнути вказані акції протесту, як сталася нова смерть у приміщенні міліції. Так, 13 червня 2010 року в кімнаті для затриманих і взятих під варту Святошинського райуправління ГУ МВС у м. Києві повісився 25-річний Дмитро Ящук⁸¹⁷. Чергова смерть у відділі міліції викликала нову хвилю акцій протесту у 18 містах України⁸¹⁸.

⁸¹³ МВС наполягає на поверненні іменних залізничних квитків // Режим доступу: URL:<http://un.ua/ukr/article/271999.html>

⁸¹⁴ Правозахисники закликають МВС не впроваджувати іменні залізничні квитки // Режим доступу: URL: <http://zik.com.ua/ua/news/2010/04/14/224739>

⁸¹⁵ Смерть студента в райвідділку міліції вилилася у Всеукраїнську акцію протесту // Режим доступу: URL: <http://tsn.ua/ukrayina/smert-studenta-v-rayviddilku-miliciji-vililasya-u-vseukrayinsku-akciyu-protestu.html>

⁸¹⁶ У 12 містах України пройшли акції протесту проти свавілля міліції // Режим доступу: URL:<http://tsn.ua/ukrayina/u-12-mistah-ukrayini-proyshli-akciyi-protestu-proti-svavillya-miliciji.html>

⁸¹⁷ Чергова смерть в міліції: повісився хлопець // Режим доступу: URL: <http://news.tochka.net/ua/46694-ocherednaya-smert-v-militsii-povesilsya-paren>

⁸¹⁸ Після двох випадків смерті в міліції вінницька молодь піднялась на боротьбу // Режим доступу: URL: <http://osipov.kiev.ua/novosti/6617-pislya-dvox-vipadkiv-smerti-v-miliciji-vinnicka.html>

Таким чином, досягнута протягом минулих років демократизація суспільного життя не отримала належної інституційної підтримки у вигляді проведення необхідних реформ. Внаслідок такого стану нереформованості демократичні свободи на цьому етапі постали перед небезпекою значних утисків.

Певна увага законодавця була звернена на забезпечення міжнародної співпраці органів внутрішніх справ. З цієї метою був ухвалений Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про міліцію» щодо міжнародного співробітництва»⁸¹⁹. Ним на міліцію покладено обов'язок виконувати міжнародні запити та надане право здійснювати подібні запити. Також міліція уповноважена затримувати іноземців та осіб без громадянства, які розшукуються органами інших держав як підозрювані, обвинувачені, що ухиляються від виконання покарання.

На наш погляд, ухвалення Закону в такому вигляді жодним чином не вирішило проблему міжнародної співпраці. Передбачені положення щодо міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ мають процесуальний зміст і повинні бути поміщені у кримінальному процесуальному законі. Саме в КПК слід врегулювати питання змісту запитів, порядку їх надіслання, строків відповіді на запити, підстав відмови у задоволенні запиту тощо. До цього часу подібна процедура відсутня в законодавстві України. Лише у проекті КПК, підготовленому на основі Концепції реформування кримінальної юстиції, містився цілісний розділ «Міжнародне співробітництво у кримінальному провадженні».

Захист відомчих інтересів чітко проявився під час ухвалення Закону України «Про внесення зміни до статті 22 Закону України «Про міліцію» щодо вдосконалення соціального захисту працівників міліції»⁸²⁰. Згідно з положеннями Закону, співробітники органів внутрішніх справ та члени їхніх сімей користуються безплатним медичним обслуговуванням у закладах охорони здоров'я МВС. Зміна підпорядкування відомчих закладів охорони здоров'я, у тому числі санаторно-курортних, не допускається.

⁸¹⁹ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про міліцію» щодо міжнародного співробітництва» від 11 травня 2010 року, № 2164-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 41. – с. 1330

⁸²⁰ Закон України «Про внесення зміни до статті 22 Закону України «Про міліцію» щодо вдосконалення соціального захисту працівників міліції» від 18 березня 2009 року, № 1142-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 31. – Ст. 455

Цей Закон має відверто лобістський характер, оскільки не має жодного стосунку ані до покращення медичного обслуговування службовців, ні до оптимізації системи публічної влади. Він відображає бажання залишити без змін існуючу з радянських часів адміністративну систему, коли кожне відомство мало свою систему фінансів, освіти і медичного обслуговування. Міністр охорони здоров'я З. Митник зазначив, що існування відомчих медичних закладів є однією з основних причин невинуватених витрат Державного бюджету⁸²¹. Очевидно також, що подібний закон стоїть на заваді впровадження адміністративної реформи в Україні.

Протягом 2009–2010 років Конституційний Суд ставав на заваді спробам парламенту перебрати на себе повноваження з контролю за боротьбою з організованою злочинністю. У Законі «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 1993 року передбачалися повноваження парламентської комісії (а згодом – комітету) з питань боротьби з організованою злочинністю і протидії корупції здійснювати погодження урядових рішень, які стосуються діяльності відповідних підрозділів по боротьбі зі злочинністю. Конституційний Суд 27 травня 2009 року визнав неконституційними повноваження парламентського комітету, передбачені статтею 9 Закону, щодо погодження рішень про призначення начальника Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю МВС та інших керівників цього підрозділу⁸²². Підставою для визнання неконституційними положень Закону стало те, що ці повноваження Парламенту не передбачені у положеннях Конституції. Вони також не відповідають принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову, адже дозволяють законодавчому органу втручатися в діяльність Кабінету Міністрів. Подібна невідповідність пояснювалася тим, що Закон було ухвалено ще до набрання чинності Конституцією 1996 року.

Але вже 23 жовтня 2009 року Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення організаційно-правових основ запобігання, протидії, припинення

⁸²¹ Зіновій Митник: «На обслуговуванні системи охорони здоров'я налічується... 58 млн населення» // Режим доступу: URL: <http://www.dt.ua/3000/3450/69961/>

⁸²² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 статті 9, пунктів 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 27 травня 2009 року № 12-рп/2009 // Офіційний вісник Україн. – 2009. - № 42. – Ст. 1418

ня корупції і організованої злочинності та виконання комітетами Верховної Ради України контрольних функцій»⁸²³. У ньому містилися аналогічні контрольні повноваження парламентського комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією.

Конституційному Суду довелося і в цьому випадку ухвалювати аналогічне Рішення від 10 червня 2010 року⁸²⁴ та визнавати неконституційною контрольну функцію комітету Верховної Ради, що включала в себе погодження питань, проведення консультацій відносно призначень на посади і звільнення з посад керівників відповідних державних органів.

Ця ситуація ще раз підтвердила існування проблем з дотриманням верховенства права в роботі Верховної Ради.

Служба безпеки України

Протягом 2009–2010 рр. не були виконані у визначені строки завдання щодо реформування Служби безпеки, які передбачалися Концепцією реформування Служби від 2008 року⁸²⁵. Планувалося, що у 2010 році вже відбудеться подальша трансформація органу в напрямі перетворення в ефективну спеціальну службу за європейськими критеріями за допомогою поетапної відмови від виконання низки невластивих спеціальним службам функцій із відповідним посиленням повноважень у сфері контррозвідувальної діяльності, захисту національної державності, суверенітету і конституційного ладу, демократичних цінностей суспільства.

⁸²³ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення організаційно-правових основ запобігання, протидії, припинення корупції і організованої злочинності та виконання комітетами Верховної Ради України контрольних функцій» від 23 жовтня 2009 року № 1692-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 89. – Ст. 3000

⁸²⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», пункту 10 статті 14, статті 33-1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» // Офіційний вісник України. – 2010. – № 49. – Ст. 1611

⁸²⁵ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про Концепцію реформування Служби безпеки України» від 20 травня 2008 року, № 249/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – Ст. 12

Але проект нового Закону «Про Службу безпеки України»⁸²⁶, внесений у 2009 році, не розглядався Парламентом навіть у першому читанні. Цей проект був підготовлений Тимчасовою спеціальною комісією Верховної Ради з питань реформування СБУ та його законодавчого забезпечення на виконання положень зазначеної Концепції. До позитивів цього законопроекту слід віднести: встановлення вимог до голови Служби безпеки, керівного складу та інших співробітників органів Служби безпеки; деталізацію критеріїв звільнення зі служби у запас, у відставку та підстав припинення (розірвання) контракту; визначення системи закладів і установ Служби; посилення соціального захисту співробітників Служби.

Основними недоліками цього проекту необхідно назвати:

- надання Президенту неконституційних повноважень щодо затвердження організаційної структури служби, що здійснюється за поданням голови Служби безпеки;
- необґрунтоване дублювання положень інших нормативних актів щодо повноважень Служби безпеки (стаття 16) – Кримінально-процесуального кодексу, Кодексу про адміністративні правопорушення, Закону «Про оперативно-розшукову діяльність». Таке дублювання неодмінно призведе до суперечностей у правовому регулюванні;
- нездійснення демілітаризації Служби безпеки. У документі передбачені звання співробітників СБУ дуже схожі до військових звань;
- врегулювання основних правил прийняття, проходження і звільнення зі служби не Законом, а на підзаконному рівні – Положенням про порядок проходження служби співробітниками СБУ і актами СБУ;
- віднесення до структури Служби навчальних закладів, наукових та науково-дослідних установ, закладів охорони здоров'я та інших закладів, установ, організацій і підприємств, що не відповідає напрямам адміністративної реформи. Це означає, що надалі залишатимуться лікарі і викладачі з військовими званнями у відомчих установах. А відомство за радянськими традиціями матиме власні заклади дошкільної освіти, охорони здоров'я, відпочинку тощо.

⁸²⁶ Проект Закону України «Про Службу безпеки України», внесений народними депутатами України О. М. Скибінецьким, Ю. П. Самойленком 16 липня 2009 року під реєстраційним № 4839 // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35864

Водночас Президент В. Ющенко у 2009 році затвердив Комплексну цільову програму реформування Служби безпеки України⁸²⁷. Хоча в базах законодавства відсутній текст цієї програми і згадка про відповідний Указ Президента. Але на часткове виконання цієї Програми глава держави ухвалив Указ «Питання Служби безпеки України»⁸²⁸. На підставі цього нормативного акта було оптимізовано систему управління Служби, скорочені зайві управлінські ланки і підрозділи, у тому числі 6 управлінь (будівельне, технічне тощо). Також значно скорочено кількість генеральських посад у Центральному управлінні СБУ – вдвічі (з 79 генеральських посад передбачалося залишити 36).

Указ передбачив поступовий перехід до демілітаризації Служби через поступове заміщення військових посад цивільними. Встановлено, що усі керівні посади в Центральному апараті та регіональних управліннях можуть посідати також державні службовці.

Призначення керівником Служби безпеки у 2010 році В. Хорошківського мало наслідком повернення радянських методів роботи спецслужби, використання її можливостей для обмеження свободи слова і переслідування істориків, міжнародних експертів, журналістів тощо, які критично налаштовані до нового Президента. Також про «профілактичні бесіди» повідомляли деякі громадські організації.

Спочатку набула розголосу історія про спробу співробітників Служби безпеки «залучити до співпраці» ректора Українського католицького університету о. Б. Гудзяка⁸²⁹. Спосіб роботи нагадав керівнику навчального закладу методи КДБ СРСР. Адже йому запропонували взяти на себе зобов'язання перешкоджати студентам брати участь у проведенні мітингів і протестів проти дій нової влади. Очевидно, невиконання цього обов'язку могло б стати підставою для неправомірних впливів на керівництво університету з боку СБУ. Повідомлення громадськості про такі факти змусило голову Служби безпеки принести вибачення ректору.

26 червня 2010 року Служба безпеки намагалася не впустити на територію України міжнародного експерта, керівника представництва

⁸²⁷ Президент України затвердив Комплексну цільову програму реформування Служби безпеки України // Режим доступу: URL: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=85555&cat_id=39574

⁸²⁸ Указ Президента України «Питання Служби безпеки України» від 2 квітня 2009 року, № 213/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 25. – Ст. 835

⁸²⁹ Меморандум ректора Українського Католицького Університету про відвідини УКУ представником Служби безпеки України (і коментар Ректорату) // Режим доступу: URL: <http://ucu.edu.ua/news/2670/>

Фонду Конрада Аденауера в Україні Н. Ланге⁸³⁰. Однією з причин такого кроку експерти вважали його критичну оцінку діяльності Президента України протягом 100 днів перебування при владі.

Поєднання однією особою (В. Хорошковським) функцій керівника спецслужби і фактичного співвласника засобів масової інформації (телевізійних каналів) спричинило наступ на свободу слова, що мало наслідком позбавлення ліцензій мовлення каналу «ТВі» і «5 каналу»⁸³¹. Також Голова Служби безпеки протягом декількох місяців суміщав свою посаду із діяльністю члена Вищої ради юстиції, що дало підстави для критики його за чинення впливу на суддів, зокрема й тих, що розглядають справи, пов'язані з його попередньою бізнесовою діяльністю. Лише критика з боку членів Європейського парламенту змусила голову Служби безпеки звільнити посаду у Вищій раді юстиції.

Виконання покарань

У системі органів виконання покарань протягом 2009–2010 рр. тричі відбувалася зміна керівництва. 12 серпня 2009 року був звільнений багатолітній голова Державного департаменту з питань виконання покарань В. Кошинець. На його місце призначений О. Галінський, який до цього очолював Одеське обласне управління департаменту. А після президентських виборів (31 березня 2010 року) пенітенціарна система отримала нового керівника – О. Лісцова. В таких умовах важко вести мову про проведення системних реформ цієї сфери.

Слід констатувати, що так і не відбулося виконання зобов'язань України перед Радою Європи⁸³² щодо демілітаризації системи. Проблемним у діяльності пенітенціарних органів залишається конфлікт інтересів, коли вони поєднують різні функції: охорону в'язниць, роботу із засудженими особами і забезпечення їх прав і свобод, протидію правопорушенням у формі здійснення оперативно-розшукової діяльності і дізнання.

Указом Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року передбачено перейменування Державного департаменту з питань виконання покарань

⁸³⁰ Новий скандал: СБУ намагалася депортувати соратника Ангели Меркель // Режим доступу: URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/06/27/5177335/>

⁸³¹ «Репортери без кордонів»: одночасно голова СБУ і медіавласник – це конфлікт інтересів // Режим доступу: URL: <http://www.telekritika.ua/news/2010-07-21/54513>

⁸³² Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи від 26 вересня 1995 року // Режим доступу: URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_590

на Державну пенітенціарну службу. Також визначено, що новостворена служба буде спрямовуватися і координуватися Міністром юстиції. Але залишається під питанням ефективність такого спрямування, оскільки пенітенціарна служба отримала статус не урядового органу, а центрального органу виконавчої влади.

Зняття навіть частини цих проблем не посприяло прийняття Закону «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України щодо діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України»⁸³³, яким внесено зміни до понад 40 законодавчих актів. Але ці зміни загалом мали техніко-юридичний характер і стосувалися заміни найменувань установ виконання покарань тощо.

Реформування системи відбування покарань було визначено одним із головних пріоритетів у роботі Міністерства юстиції на 2009 рік. Результатом роботи Міністерства в цьому напрямку стало визнання необхідності заміни Державної програми покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006–2010 роки⁸³⁴ на нову Державну цільову програму реформування Державної кримінально-виконавчої служби України до 2017 року. Проект такої програми було підготовлено і запропоновано для обговорення⁸³⁵. У ньому передбачено необхідність удосконалення діяльності установ виконання покарань за допомогою створення умов для виправлення засуджених, здобуття ними освіти та набуття професії, їх соціальної адаптації в суспільстві, приведення умов тримання осіб, узятих під варту та які відбувають покарання, відповідно до вимог Європейських пенітенціарних правил, організацію діяльності кримінально-виконавчої інспекції на засадах пробації, підвищення престижу професії працівника кримінально-виконавчої служби. Також передбачено створення дієвих механізмів громадського контролю за Державною кримінально-виконавчою служ-

⁸³³ Закон України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України щодо діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України» від 14 квітня 2009 року, № 1254-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 43. – Ст. 11

⁸³⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006 – 2010 роки» від 3 серпня 2006 року, № 1090 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 64

⁸³⁵ Проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 року» // Режим доступу: URL: http://www.kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?jsessionid=3DB486474198882EB4059916177282FE?art_id=66870&cat_id=47930

бою. Зокрема, потрібно розробити та впровадити ефективні механізми розслідування за скаргами осіб на неналежне поведіння персоналу кримінально-виконавчої служби.

Окремі законодавчі ініціативи сприяли покращенню правового становища засуджених осіб. На виправлення проблеми відсутності достатньої кількості робочих місць для засуджених спрямований Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку трудової зайнятості засуджених»⁸³⁶. Ним внесено зміни до законів «Про зайнятість» і «Про місцеві державні адміністрації» щодо здобуття кваліфікації і професій, які користуються попитом на ринку праці. Але Закон не вказав конкретних механізмів виконання місцевими державними адміністраціями запропонованих обов'язків і бюджетних джерел для покриття цих витрат. Тому існує небезпека перетворення цих положень Закону на декларації без правового, організаційного і матеріально-технічного забезпечення.

В один день (21 січня 2010 року) Верховна Рада ухвалила два важливих для цієї сфери закони – «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо забезпечення прав засуджених осіб в установах виконання покарань»⁸³⁷ та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права на листування осіб, які тримаються під вартою, та засуджених осіб»⁸³⁸.

Перший Закон значно розширив права засуджених осіб під час відбування ними покарань, удосконалив умови громадського контролю за кримінально-виконавчою системою, скасував тримання жінок у дільницях посиленого контролю тощо. Водночас він обійшов увагою одне із найважливіших питань під час відбування покарання, яке стосується застосування дисциплінарних стягнень до засуджених. Збереження існуючої системи дисциплінарної відповідальності при відбуванні покарання, вважаємо, є недоцільним. Нинішня процедура застосування дисциплінарних стягнень «на свободі» і в місцях позбавлення волі є аналогічною, згідно з якою відповідні рішення приймає

⁸³⁶ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку трудової зайнятості засуджених» від 17 листопада 2009 року № 1725-VI // Офіційний вісник України. – 2009. - № 93. - Ст. 36

⁸³⁷ Закон України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо забезпечення прав засуджених осіб в установах виконання покарань» від 21 січня 2010 року № 1828-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 9. – Ст. 40

⁸³⁸ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права на листування осіб, які тримаються під вартою, та засуджених осіб» від 21 січня 2010 року № 1829-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 8. – Ст. 35

керівник установи. Але відносини між керівником установи виконання покарань і засудженим відрізняються від відносин роботодавця та працівника. Враховуючи ці особливості, у розвинутих зарубіжних країнах рішення про застосування дисциплінарних стягнень зазвичай приймає не керівник в'язниці, а спеціально утворена дисциплінарна комісія. До її складу входять, як правило, на пропорційній основі представники органу виконання покарань, органу юстиції, громадських організацій тощо.

В аналізованому Законі про забезпечення прав засуджених осіб в установах виконання покарань передбачається удосконалення громадського контролю за місцями позбавлення волі. Встановлено, що відповідні спостережні комісії діють на підставі положення, затвердженого Кабінетом Міністрів. Уряд затвердив нову редакцію положення 10 листопада 2010 року (Постанова Кабінету Міністрів № 1042). Основні зміни полягали у:

- наданні членам спостережних комісій права відвідувати установи виконання покарань без спеціальних дозволів;
- більш докладному визначенні порядку утворення спостережних комісій, що сприятиме гласності та прозорості під час їх формування;
- обов'язковій наявності у складі спостережних комісій не менше половини представників громадських організацій та громадян;
- погодженні постанов, які приймаються установами виконання покарань, щодо зміни умов тримання засуджених у межах однієї виправної колонії або у зв'язку з переведенням їх до виправної колонії іншого рівня безпеки, якщо постанови передбачають збільшення обсягу встановлених для засуджених правообмежень і більш суворі умови тримання;
- визначенні випадків, коли члени спостережних комісій не мають права здійснювати громадський контроль щодо засуджених, які тримаються в установах виконання покарань;
- встановленні обов'язку для спостережних комісій щодо проведення частини своїх засідань безпосередньо в установах виконання покарань;
- встановленні обов'язку для спостережних комісій щодо інформування громадськості через засоби масової інформації про результати своєї роботи та про стан дотримання прав, основних свобод і законних інтересів засуджених під час виконання кримінальних покарань.

Другим Законом удосконалено положення про безперешкодне та конфіденційне листування засуджених осіб і осіб, які перебувають під вартою, з Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, Європейським судом з прав людини, іншими відповідними міжнародними організаціями, прокурором і захисником. Унаслідок цього положення національного законодавства були приведені у відповідність зі статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Отже, слід очікувати зменшення кількості скарг на Україну до Європейського суду з прав людини з цих питань.

Також слід звернути увагу на те, що перед керівництвом органів виконання покарань у зв'язку із прийняттям цих Законів постане завдання щодо забезпечення умов для практичного втілення їх положень, зокрема:

- приведення з 1 січня 2012 року розміру мінімальної житлової площі на одного засудженого у відповідність із європейськими стандартами (з 3 м кв. до 4 м кв.);
- створення умов для реалізації засудженими права на телефонні розмови без обмежень;
- визначення порядку відвідання установ виконання покарань певними категоріями посадових осіб, який не передбачатиме надання спеціальних дозволів.

Виправленню ситуації також могло посприяти запровадження системи пробації. В Концепції реформування кримінальної юстиції України 2008 року вказується, що пробація використовується у двох значеннях – як вид покарання і спеціальна служба. При цьому служби пробації здійснюють свою діяльність у двох головних напрямках: 1) виконання відповідного виду покарання; 2) забезпечення суду інформацією про соціальну характеристику особи, яка обвинувачується у вчиненні злочину, з метою визначення найбільш адекватного для цієї особи запобіжного заходу або виду покарання.

На реалізацію цих положень Концепції народний депутат В. Швець вніс на розгляд Парламенту проекти законів «Про пробацію» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гуманізації кримінального законодавства та організаційно-правових передумов впровадження пробації)»⁸³⁹. Водночас народний депутат О. Фельдман став ініціатором законопроекту «Про внесення змін до деяких законо-

⁸³⁹ Проекти законів України «Про пробацію» від 26 листопада 2008 року № 3412; проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гуманізації кримінального законодавства та організаційно-правових передумов впровадження пробації)» від 26 листопада 2008 року, № 3413

давчих актів України (щодо гуманізації кримінального законодавства шляхом впровадження пробації)»⁸⁴⁰. Але жоден із цих проектів не став предметом розгляду навіть у першому читанні. Однією із причин такої пасивності профільного парламентського комітету могли стати різні підходи до майбутнього служби пробації, запропоновані народними обранцями і Державним департаментом з питань виконання покарань. Державний департамент вважав за необхідне створити цю службу у власній структурі, в той час як законопроект передбачав створення окремої служби.

У напрямку розвитку державної політики у питанні ресоціалізації засуджених слід розглядати Постанову Уряду про створення Ради з питань соціального захисту бездомних громадян та осіб, звільнених з місць позбавлення волі⁸⁴¹. Рада визначається постійно діючим дорадчим органом Кабінету Міністрів. Згідно з Постановою до основних завдань Ради належать: координація дій органів виконавчої влади з питань соціального захисту бездомних громадян та осіб, звільнених з місць позбавлення волі; підготовка пропозиції щодо формування і реалізації державної політики у цій сфері; визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації зазначеної державної політики; удосконалення нормативно-правової бази з цих питань.

Порушення прав засуджених осіб відбувається також внаслідок проблем із матеріальною базою пенітенціарних установ. Вона знаходиться в неналежному стані, оскільки переважна більшість корпусів слідчих ізоляторів збудовані десятки або й сотню років тому, і перебувають у незадовільному технічному або аварійному стані, малопридатна для подальшого тримання осіб. Про це неодноразово зазначали Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, представники Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, експерти Ради Європи, громадські правозахисні організації⁸⁴².

Для напрацювання варіантів вирішення цієї проблеми була утворена міжвідомча робоча група з питань здійснення заходів щодо пере-

⁸⁴⁰ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гуманізації кримінального законодавства шляхом впровадження пробації)» від 28 листопада 2008 року, № 3413-1

⁸⁴¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про Раду з питань соціального захисту бездомних громадян та осіб, звільнених з місць позбавлення волі» від 30 червня 2010 року № 538 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 50. – Ст. 46

⁸⁴² Реформування попереднього ув'язнення в Україні. Quo vadis? // Режим доступу: URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/29590>

несення установ виконання покарань та слідчих ізоляторів за межі центральної частини міст⁸⁴³. Положення про групу визначає такі її завдання:

- розроблення пропозицій з питань здійснення заходів щодо перенесення установ виконання покарань та слідчих ізоляторів за межі центральної частини міст;

- визначення обсягу потреби Державної кримінально-виконавчої служби у будівництві за межами міст типових будівель для розміщення установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, їх матеріально-технічного і медичного забезпечення, а також будівництва (придбання) житла для персоналу таких установ та ізоляторів;

- сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з питань перенесення установ виконання покарань та слідчих ізоляторів за межі центральної частини міст.

4.5. Рішення Європейського суду з прав людини проти України та їх виконання

У 2009 році за кількістю заяв, поданих до Європейського суду з прав людини, Україна опинилася на третьому місці (після Росії та Туреччини). За результатами розгляду Європейським судом з прав людини справ проти України було ухвалено 126 рішень, що становить 7,7% від загальної кількості рішень, ухвалених ним у 2009 році. Зі 126 рішень не було жодного, у якому Європейський суд не знайшов порушення Україною зобов'язань, взятих за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та протоколами до неї⁸⁴⁴.

З рішень, ухвалених Європейським судом проти України протягом 2009–2010 рр, заслуговують на увагу ті, у яких було визнано порушеннями низку статей та протоколів до неї:

- стаття 2 (справи стосовно порушення права на життя): неефективне розслідування державою смерті сина заявника (рішення у справі «Дудник проти України» від 10 грудня 2009 року); зволікання з початком розслідування і відсутність всестороннього розслідування при-

⁸⁴³ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань здійснення заходів щодо перенесення установ виконання покарань та слідчих ізоляторів за межі центральної частини міст» від 6 січня 2010 року №12-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 1. – Ст. 41

⁸⁴⁴ Інформація з офіційного сайту Європейського суду з прав людини // <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Statistics/Statistical+information+by+year>

чин смерті людини (рішення у справі «Миронинко проти України» від 18 лютого 2010 року);

- стаття 3 (справи стосовно порушення особистої недоторканності та цілісності особи): застосування тортур представниками органів влади та неефективне розслідування скарг про жорстоке поводження (рішення у справах «Суптел проти України» від 19 лютого 2009 року, «Вергелський проти України» від 12 березня 2009 року, «Дрозд проти України» від 30 липня 2009 року, «Лотарєв проти України» від 8 квітня 2010 року, «Лопатін та Медведський» від 30 травня 2010 року, «Олексій Михайлович Захаркін проти України» від 24 червня 2010 року); неналежні умови тримання під вартою, ненадання необхідної медичної допомоги (рішення у справах «Маленко проти України» 19 лютого 2009 року, «Ісаєв проти України» від 28 травня 2009 року, «Охрименко проти України» від 15 жовтня 2009 року, «Похлебін проти України» від 20 травня 2010 року, «Вислогузов проти України» від 20 травня 2010 року);

- стаття 5 (справи про порушення права на особисту свободу і безпеку): тримання під вартою з метою екстрадиції за відсутності відповідного законодавчого регулювання, відсутність можливості оскарження тримання під вартою в очікуванні екстрадиції та права на компенсацію (рішення у справах «Светлорусов проти України» від 12 березня 2009 року, «Дубовик проти України» від 15 жовтня 2009 року, «Кабулов проти України» від 19 листопада 2009 року, «Коктиш проти України» від 10 грудня 2009 року, «Крейдич проти України» від 10 грудня 2009 року, «Гаркавий проти України» від 18 лютого 2010 року, «Пузан проти України» від 18 лютого 2010 року, «Камишев проти України» від 20 травня 2010 року); тримання під вартою без судового рішення з метою кримінального переслідування або тривале тримання під вартою без наявності вагомих підстав (рішення у справах «Доронін проти України» від 19 лютого 2009 року, «Микола Кучеренко проти України» від 19 лютого 2009 року, «Роман Мірошніченко проти України» від 19 лютого 2009 року, «Сергій Волосюк проти України» від 12 березня 2009 року, «Мироненко і Мартиненко проти України» від 10 грудня 2009 року, «Гаважук проти України» від 18 лютого 2010 року, «Шалімов проти України» від 4 березня 2010 року, «Фельдман проти України» від 8 квітня 2010 року, «Москаленко проти України» від 20 травня 2010 року, «Лопатін і Медведський проти України» від 20 травня 2010 року, «Олексій Михайлович Захаркін проти України» від 24 липня 2010 року);

- стаття 6 (справи стосовно порушення права на справедливий суд): обвинувальний вирок суду щодо особи, заснований на її показаннях, отриманих під час допиту без участі адвоката (рішення у справах «Шабельник проти України» від 19 лютого 2009 року та «Олег Колесник проти України» від 19 листопада 2009 року); невиконання або затримки з виконанням рішень національних судів (рішення у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15 жовтня 2009 року, «Панченко проти України» від 10 грудня 2009 року тощо (загалом у 2009 році – 69 рішень); надмірна тривалість судового процесу (рішення у справах «Суптел проти України» від 19 лютого 2009 року, «Сергій Волосюк проти України» від 12 березня 2009 року, «Бевз проти України» від 18 червня 2009 року, «Гавриляк проти України» від 18 червня 2009 року, «Маланчук і Вавренюк проти України» від 18 лютого 2010 року, «Чубакова проти України» від 18 лютого 2010 року, та ін.); відмова суду розглянути по суті скаргу заявника про відшкодування шкоди, завданої незаконним порушенням кримінальної справи (рішення у справі «Мацюк проти України» від 10 грудня 2009 року); неповідомлення судом причини відмови у розгляді позову по суті (рішення у справі «Плахтєєв і Плахтєєва проти України» від 12 березня 2009 року); необґрунтоване рішення суду про проведення закритого судового засідання (рішення у справі «Шагін проти України» від 10 грудня 2009 року); невинуватене скасування у порядку нагляду судового рішення, яке набрало законної сили (рішення у справі «Христов проти України» від 19 лютого 2009 року); відмова суду розглянути справу у касаційному порядку (рішення у справі «Пелевін проти України» від 20 травня 2010 року); розгляд справи за відсутності обвинуваченого, не повідомленого про дату та час судового розгляду (рішення у справі «Гурепка проти України» від 8 квітня 2010 року);

- стаття 8 (справи стосовно порушення права на повагу до особистого і сімейного життя, житла і кореспонденції): порушення права засуджених на таємницю кореспонденції, нечіткість законодавчого регулювання меж повноважень владних органів щодо перегляду кореспонденції ув'язнених (рішення у справах «Сергій Волосюк проти України» від 12 березня 2009 року, «Михайлюк і Петров проти України» від 10 грудня 2009 року, «Вислогузов проти України» від 20 травня 2010 року); перегляд державними органами листування Європейського суду з прав людини із заявником (рішення у справі «Глінов проти України» від 19 листопада 2009 року); позбавлення батьківських прав без достатніх підстав (рішення у справі «Курочкін проти України» від

20 травня 2010 року); нечіткість законодавчого регулювання меж і характеру розсуду органів влади щодо заборони контактів з родиною осіб, які тримаються під вартою (рішення у справі «Шалімов проти України» від 4 березня 2010 року);

- стаття 10 (справи про порушення свободи слова): надмірне покарання особи (позбавлення волі строком на 1 рік) за наклеп і образи (рішення у справі «Марченко проти України» від 19 лютого 2009 року); необґрунтоване обмеження свободи висловлювань рішенням суду (рішення у справі «Мирський проти України» від 20 травня 2010 року);

- стаття 13 (справи стосовно відсутності ефективного засобу захисту): відсутність ефективних засобів захисту від надмірної тривалості судового процесу, заборони контактів з родиною (рішення у справах «Бевз проти України» від 18 червня 2009 року, «Никифоренко проти України» від 18 лютого 2010 року, «Шалімов проти України» від 4 березня 2010 року, «Белоус проти України» від 8 квітня 2010 року, «Гутка проти України» від 8 квітня 2010 року, «Хурава проти України» від 8 квітня 2010 року, «Лопатін і Медведський проти України» від 20 травня 2010 року); відсутність ефективних засобів захисту від тривалого невиконання судового рішення (рішення у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15 жовтня 2009 року, «Панченко проти України» 10 грудня 2009 року); відсутність ефективних засобів захисту від тримання у неналежних умовах, а також ненадання медичної допомоги (рішення у справах «Коктиш проти України» від 10 грудня 2009 року, «Вислогузов проти України» від 20 травня 2010 року); відсутність ефективних засобів захисту від недопустимої екстрадиції та оскарження тримання під вартою з метою екстрадиції (рішення у справах «Кабулов проти України» від 19 листопада 2009 року, «Коктиш проти України» від 10 грудня 2009 року, «Байсаков та інші проти України» від 18 лютого 2010 року);

- стаття 34 (справи стосовно порушення права на індивідуальне звернення до Європейського суду з прав людини): перешкоджання особі, яка тримається під вартою, звернутися до Європейського суду з прав людини (рішення у справах «Охріменко проти України» від 15 жовтня 2009 року, «Чайковський проти України» від 15 жовтня 2009 року, «Вислогузов проти України» від 20 травня 2010 року);

- стаття 1 Першого протоколу (справи стосовно порушення права на мирне володіння майном): тривала не виплата державними органами грошової компенсації, присудженої рішенням суду (рішення

у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15 жовтня 2009 року); тривале ненадання Міністерством оборони України житла всупереч рішенням суду (рішення у справі «Панченко проти України» від 10 грудня 2009 року); утримання податковою міліцією всупереч судовому рішенням майна, яке належить особі (рішення у справі «Плахтєєв і Плахтєєва проти України» від 12 березня 2009 року);

- стаття 2 Протоколу 4 (справи стосовно порушення права на свободу пересування): тривале обмеження права особи на пересування підпискою про невийзд (рішення у справі «Некифоренко проти України» від 18 лютого 2010 року);

- стаття 2 Протоколу 7 (справи стосовно порушення права на апеляцію у справах про кримінальне обвинувачення): відсутність можливості оскаржити рішення суду першої інстанції у справі про адміністративне правопорушення (рішення у справі «Гурепка проти України» від 8 квітня 2010 року).

Аналіз рішень Європейського суду з прав людини, ухвалених проти України, свідчить, що найчастіше наша держава порушує право на справедливий суд внаслідок невиконання або несвоєчасного виконання рішень національних судів. Загалом це порушення визнано у більш як половині рішень Європейського суду з прав людини проти України.

Часто невиконання рішень національних судів обумовлене законодавчо встановленим мораторієм на застосування примусової реалізації майна підприємств, у статутних фондах яких частка держави становить не менш як 25%, та неможливістю застосування до них процедури банкрутства, а також підприємств паливно-енергетичного комплексу. Альтернативних способів примусового виконання рішень проти таких підприємств держава не встановила. Крім того, невиконання судових рішень зумовлене також відсутністю у державному бюджеті видатків на фінансування виконання судових рішень, ухвалених на користь особи у спорах щодо пенсійного та іншого соціального забезпечення. Оскільки видатки на фінансування витрат у зв'язку з судовими рішеннями у законах про Державний бюджет зазвичай не передбачаються, такі рішення часто залишаються невиконаними через те, що їх виконання призводить до обмеження поточних видатків на виплату пенсій та інших видів соціального забезпечення.

У рішенні від 15 жовтня 2009 року Європейський суд з прав людини назвав системною проблемою хронічного невиконання судових рішень національних судів в Україні та зобов'язав державу вжити відповідних заходів, спрямованих на її усунення (справа «Юрій Ми-

колайович Іванов проти України»). У рамках зазначеного рішення Суд зобов'язав Україну протягом року від дати, коли це рішення набуде статусу остаточного (тобто до 15 січня 2011 року):

1) виконати рішення національних судів і надати компенсацію особам, які на момент ухвалення «пілотного» рішення подали скарги до Європейського суду з прав людини щодо невиконання рішень національних судів (за даними Рахункової палати, число таких справ становить 1400 на загальну суму 106 млн грн⁸⁴⁵);

2) вжити заходів щодо усунення проблем, які призводять до невиконання рішень національних судів, відповідальність за які несе держава⁸⁴⁶.

На часткове виконання зазначеного рішення 5 листопада 2009 року Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення захисту прав працівників паливно-енергетичного комплексу»⁸⁴⁷. Цим Законом було знято обмеження щодо виконання судових рішень про виплату заробітної плати, відшкодування матеріальної (майнової) шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю, стягнення аліментів за рахунок коштів підприємств паливно-енергетичного комплексу. Нагадаємо, що у 2005 році відповідно до Закону «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу»⁸⁴⁸ стосовно таких підприємств (передусім шахт) виконання судових рішень було заморожено, у результаті чого тисячі судових рішень про стягнення заборгованості із зарплати на користь шахтарів не виконувалися.

11 лютого 2010 року розпорядженням Кабінету Міністрів було затверджено План першочергових заходів щодо усунення недоліків системного характеру, що призводять до невиконання рішень

⁸⁴⁵ Количество исков против Украины растет угрожающими темпами // Режим доступу: URL: <http://ubr.ua/ukraine-and-world/power/kolichestvo-iskov-protiv-ukrainy-rastet-ugrozhayushimi-tempami-72096/page2>

⁸⁴⁶ Рішення Європейського суду з прав людини від 15 жовтня 2009 року у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (заява № 40450/04) // Режим доступу: URL: <http://ovu.com.ua/articles/5613-sprava-yuriy-mikolayovich-ivanov-proti-ukrayini-za>

⁸⁴⁷ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення захисту прав працівників паливно-енергетичного комплексу» від 5 листопада 2009 року // Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1701-17>

⁸⁴⁸ Закон України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу» від 23 червня 2005 року // Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2711-15>

національних судів⁸⁴⁹. Такими заходами було визначено, зокрема, підготовку та супровід у Парламенті проекту закону про порядок виконання рішень національних судів, відповідачем за якими є держава, органи державної влади, державні установи та організації, органи місцевого самоврядування, підприємства, на які поширюється дія Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна»; а також законопроекту, який би передбачав захист кредиторів під час ліквідації державних та комунальних підприємств, та підприємств, на які поширюється дія мораторію. Деякі з цих законопроектів були внесені на розгляд Верховної Ради, але у зв'язку зі зміною Уряду їх було відкликано. Так, наприклад, відкликано законопроекти щодо усунення порушень, пов'язаних з неналежним виконанням рішень національних судів, (№ 5350 від 16 листопада 2009 року) та щодо встановлення порядку оскарження порушень розумних строків розгляду справ (№ 3665 від 28 січня 2009 року).

Серед інших заходів, які Уряд визнав першочерговими для усунення причин невиконання рішень національних судів, були також: встановлення суми заборгованості держави відповідно до рішень судів, розробка пропозицій щодо порядку погашення такої заборгованості та врахування у Державному бюджеті видатків на виконання таких судових рішень. Так, за даними Міністерства юстиції, Україна заборгувала за невиконання судових рішень національних судів щодо порушень прав людини понад 130 млрд грн⁸⁵⁰.

На час підготовки цієї доповіді видається, що Україна не зможе своєчасно виконати рішення Європейського суду з прав людини у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України». Вочевидь, вона відзвітує лише ухваленням Закону «Про внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб)» від 4 листопада 2010 року № 2677-VI. Цим Законом викладено у новій редакції Закон «Про виконавче провадження», але фактично він не вирішує проблеми, констатованої у зазначеному рішенні Європейського суду.

⁸⁴⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану першочергових заходів щодо усунення недоліків системного характеру, що призводять до невиконання рішень національних судів» від 11 лютого 2010 року №222 р. // Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=222-2010-%F0>

⁸⁵⁰ Жертвам порушень прав людини Україна вже заборгувала 130 мільярдів. – Режим доступу: URL: <http://www.unian.net/ukr/news/news-402305.html>

Крім неналежного виконання судових рішень, Європейський суд з прав людини часто констатував такі порушення з боку України, як: надмірна тривалість провадження у цивільних справах, досудового слідства та судового розгляду кримінальних справ; порушення права особи на свободу та особисту недоторканість; погане поводження щодо особи, яка перебуває під контролем держави (під час тримання особи під вартою чи затримання особи представниками правоохоронних органів), та відсутність ефективного розслідування за скаргами на таке поводження; неналежні матеріально-побутові умови тримання осіб в місцях досудового тримання під вартою та установах системи виконання покарань, а також незабезпечення зазначеної категорії осіб адекватною медичною допомогою (лікуванням).

На виконання рішень Європейського суду з прав людини кожного року в Державному бюджеті України окремим рядком передбачаються відповідні видатки. Більшість коштів з цієї суми сплачується заявникам як справедлива сатисфакція у випадках констатації Європейським судом з прав людини порушення Україною її зобов'язань за Конвенцією та протоколами до неї. Зокрема, на виконання рішень Європейського суду у 2009 році з Державного бюджету було сплачено 7 939 067, 82 грн.

Відповідно до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, крім виплати заявнику справедливої сатисфакції, присудженої Європейським судом з прав людини, індивідуальні заходи також полягають у відновленні, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану, який заявник мав до порушення Конвенції, зокрема шляхом повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі⁸⁵¹. Відповідне положення втілене у статті 10 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року. 11 лютого 2010 року Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підстав перегляду судових рішень», який сприяє виконанню положення Конвенції щодо одного з видів заходів індивідуального характеру – перегляду рішень національних судів у разі встановлення Європейським судом порушення міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом. Цим Законом було уніфіковано формулювання відповідної підстави у Цивільному процесуальному, Господарському процесуальному кодек-

⁸⁵¹ Рекомендація Комітету Міністрів державам – членам від 19.01.2000 №R (2000)2. // Режим доступу: URL: http://www.coe.int/t/e/human_rights/execution/02_documents/Rec2000_2.asp

сах та Кодексі адміністративного судочинства, а також імплементовано цей вид індивідуального заходу у Кримінально-процесуальний кодекс (оскільки раніше відповідна норма була відсутня).

Незважаючи на існуючий Закон, який регулює питання виконання рішень Європейського суду з прав людини, на практиці вони далеко не завжди виконуються неналежним чином. Яскравим прикладом цього є рішення Верховного Суду, ухвалене 31 липня 2009 року за наслідками перегляду вироку Апеляційного суду міста Києва від 20 листопада 2001 року у порядку виключного провадження (на підставі рішення Європейського суду з прав людини у справі «Яременко проти України» від 12 вересня 2008 року). Нагадаємо, що згідно з вироками судів апеляційної та касаційної інстанцій О. Яременка було визнано винним у трьох вбивствах і засуджено до довічного позбавлення волі з конфіскацією всього майна.

Вирішуючи справу «Яременко проти України», Європейський суд визнав, що використання для доведення вини особи у вчиненні злочину її зізнання, зробленого за відсутності захисника, та показань, які були отримані під час допиту без участі захисника, є порушенням статті 6 Конвенції (право на справедливий суд). При цьому Суд встановив, що при ухваленні вироку національним судом вина заявника щодо одного з трьох інкримінованих йому злочинів не була підтверджена ніякими іншими вагомими доказами, крім тих, що були отримані незаконним шляхом (зізнання, допит за відсутності захисника), і не було проведено адекватного розслідування щодо скарг заявника на цей факт.

Попри таке рішення Європейського суду з прав людини, Верховний Суд, переглядаючи справу О. Яременка у порядку виключного провадження, замість того, щоб скасувати вироки та направити справу на новий судовий розгляд, вирішив просто вилучити з мотивувальної частини вироку посилання на докази, на які вказав Європейський суд як на недопустимі. Так, Верховний Суд лише вилучив з вироків судів апеляційної та касаційної інстанцій посилання на явку з повинною та на протокол допиту, проведеного за відсутності заявника, як на докази вини засудженого в одному з трьох вбивств. А в іншому – рішення було залишено без змін.

Водночас 30 квітня 2010 року в аналогічній справі щодо засудженого Д. Шабельника, стосовно якого Європейський суд також визнав порушення статті 6 Конвенції (рішення Європейського з прав людини у справі «Шабельник проти України» від 19 лютого 2009 року), Верховний Суд вирішив скасувати ухвалу колегії суддів Верховного Суду

у цій справі та направити справу на новий касаційний розгляд. Хоча прокуратура наполягала виключити із судових рішень посилання на зізнання Д. Шабельника, а самі рішення залишити в силі. Таке рішення Верховного Суду представники правозахисних організацій назвали позитивним кроком Верховного Суду, спрямованим на виконання рішень Європейського суду з прав людини⁸⁵².

Слід зазначити, що, незважаючи на певні позитивні результати, механізм виконання рішень Європейського суду у частині реалізації заходів загального характеру залишився недосконалим. За даними Комітету Верховної Ради з питань правосуддя, станом на квітень 2010 року залишалися повністю або частково невиконаними 519 із 623 рішень Європейського суду з прав людини, які, починаючи з 2001 року, були ухвалені проти нашої держави і набрали статусу остаточних⁸⁵³. Отже, проблема з виконанням рішень Європейського суду з прав людини в Україні існує, навіть попри ухвалення у 2005 році Закон «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Мотивуючи необхідністю удосконалення порядку виконання рішень Європейського суду з прав людини, 29 квітня 2010 року Уряд вніс на розгляд Верховної Ради проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» № 6358⁸⁵⁴. Цим законопроектом запропоновано імплементувати практику Європейського суду з прав людини щодо ухвалення рішень про визнання односторонньої декларації. Таке рішення Суд може прийняти за зверненням держави з декларацією щодо врегулювання спору, у якій держава визначає умови надання заявнику відшкодування, зокрема, у справах, які стосуються певної системної проблеми в державі, яка є причиною великої кількості порушень положень Конвенції, констатованих Європейським судом. Якщо Європейський суд схвалить запропоновані державою умови, то ухвалюється рішення, яким завершується розгляд справи.

⁸⁵² Верховний Суд – перезавантаження // Режим доступу: URL: <http://khpg.org/index.php?id=1272623147>

⁸⁵³ Володимир Сівкович доручив Міністерству юстиції нормалізувати відносини з Європейським судом з прав людини // Режим доступу: URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243358243&cat_id=243316861

⁸⁵⁴ Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 29 квітня 2010 року № 6358 // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37624

Наразі українське законодавство не відносить до рішень Європейського суду з прав людини рішення про визнання односторонньої декларації держави, тому не передбачено виконання таких рішень.

В іншому ж проектом передбачається збільшити строки для вчинення певних заходів, направлених на виконання рішень Європейського суду з прав людини. Зокрема, пропонується збільшити строки, встановлені для:

- сповіщення Урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини про остаточність рішення Суду стягувача, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, всіх державних органів, посадових осіб та інших суб'єктів, прямо причетних до справи;

- звернення рішення до виконання в частині виплати відшкодування;

- вжиття Урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини заходів загального характеру та додаткових заходів індивідуального характеру.

У 2010 році нарешті було вирішено суперечку між українською державою і Парламентською Асамблеєю Ради Європи (ПАРЄ) щодо призначення судді Європейського суду з прав людини від України, яка тривала два з половиною роки. Нагадаємо, що проблема з обранням судді від України виникла у 2007 році, коли закінчився термін повноважень попереднього судді В. Буткевича. 29 квітня 2007 року за результатами національного конкурсу Президент України подав ПАРЄ список із трьох кандидатів на посаду судді Європейського суду (С. Головатий, Г. Юдківська та В. Мармазов). Однак 14 вересня, коли вже були завершені усі попередні процедури підготовки до обрання суддів від України і було призначено співбесіду з кандидатами у ПАРЄ, Президент видав Указ «Питання добору кандидатур для обрання на посаду судді Європейського суду з прав людини від України»⁸⁵⁵, яким відкликав поданий список. Таке рішення В. Ющенка вочевидь було пов'язане з політичними розбіжностями з С. Головатим та його переходом в опозиційну на той час фракцію Партії регіонів.

Звичайно, таких «політичних розправ» у ПАРЄ не зрозуміли і провели заплановану співбесіду із Г. Юдківською та С. Головатим. Третій кандидат, В. Мармазов, не прибув на співбесіду, а 28 вересня зняв свою

⁸⁵⁵ Указ Президента України «Питання добору кандидатур для обрання на посаду судді Європейського суду з прав людини від України» від 14 вересня 2007 року № 869/2007 // Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=869%2F2007>

кандидатуру. У зв'язку з цим ПАРЕ запропонувала Україні доповнити існуючий список третім кандидатом на посаду судді Європейського суду з прав людини. Тим часом українська сторона провела другий конкурс та представила новий список кандидатів без С. Головатого. У відповідь на це Голова ПАРЕ нагадав, що чекає лише на прізвище третього кандидата⁸⁵⁶.

Тривалий час конфлікт залишався не вирішеним. Через проблеми з призначенням судді 23 червня 2009 року ПАРЕ навіть розглянула питання про позбавлення повноважень української парламентської делегації. Водночас за ініціативою тодішнього Міністра юстиції М. Оніщука було прийнято рішення звернутися до Європейського суду з прав людини за консультативним висновком про те, чи може держава, яка подала список кандидатів для виборів судді Європейського суду, відкликати або замінити його новим⁸⁵⁷.

22 січня 2010 року Європейський суд з прав людини оприлюднив свій висновок з цього питання, у якому зазначено, що держава може змінити список з трьох кандидатів повністю або замінити кандидата, який вибув, до подання списку до Парламентської Асамблеї. Якщо ж кандидат вибув після подання списку, держава повинна обмежитись лише заміною кандидата, що вибув⁸⁵⁸. Відповідно до цього рішення Суду Україна доповнила складений у 2007 році список третім кандидатом – С. Шевчуком, який брав участь у першому конкурсі для відбору кандидатів на посаду судді Європейського суду і посів четверте місце (після В. Мармазова).

27 квітня 2010 року нарешті було обрано суддю Європейського суду з прав людини від України. Зі списку з трьох кандидатів члени ПАРЕ обрали на цю посаду Ганну Юдківську⁸⁵⁹.

⁸⁵⁶ «Гордіїв вузол» має розв'язати Європейський суд. Частина 1 // Режим доступу: URL: <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/191716>

⁸⁵⁷ ПАРЕ-Україна: адекватна неадекватність? // Режим доступу: URL: <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/191396>

⁸⁵⁸ «Гордіїв вузол» має розв'язати Європейський суд. Частина 2 // Режим доступу: URL: <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/191771>

⁸⁵⁹ ПАРЕ обрала суддю Євросуду від України // Режим доступу: URL: <http://www.unian.net/ukr/news/news-374554.html>

Розділ 5. Інформаційне законодавство

2009–2010 рр. були насичені законодавчими ініціативами, подіями, спробами реалізації конкретних концепцій та програм в інформаційній сфері, зокрема у сфері інформаційної безпеки, участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, у сфері формування інформаційного суспільства, доступу до публічної інформації, вироблення механізмів захисту персональних даних, реформування ЗМІ, але, на жаль, було зроблено і чимало кроків «назад» у реформуванні деяких інститутів інформаційного законодавства, зокрема у сфері доступу до публічної інформації, у сфері захисту прав журналістів. Окрім того, останнім часом виникла загроза згортання свободи слова, появи цензури та закритості влади.

5.1. Доступ до публічної інформації

Реформування законодавства про доступ до публічної інформації

Законопроект про доступ до публічної інформації № 2763

12 червня 2009 року Верховна Рада України схвалила у першому читанні проект **Закону України «Про доступ до публічної інформації» № 2763**, розроблений Робочою групою (РГ) під егідою Центру політико-правових реформ, до складу якої увійшли представники 9 громадських організацій, Верховної Ради України, представники СБУ та Міністерства юстиції України. Метою законопроекту є забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних повноважень та створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації шляхом: визначення режиму доступу до неї, а саме – виключних підстав обмеження доступу до інформації, встановленням відповідальності за відмову чи відстрочку у наданні інформації, встановленням для Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини додаткових гарантій в межах повноважень, визначених Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», для забезпечення реалізації права на доступ до інформації, встановленням максимально коротких строків для розгляду запитів на інформацію. Законопроект має процедурний характер – передбачає процедуру здійснення права на доступ до інформації шляхом подання запитів на інформацію, а також виконання обов'язку розпорядниками інформації оприлюднювати інформацію про свою діяльність. Законопроект розроблений відповідно до міжнародних стандартів, враховуючи європейський досвід регулювання доступу до інформації, пропонує

якісно нові зміни до існуючого українського законодавства у цій сфері та містить ряд істотних переваг, порівняно з чинним законодавством України про інформацію, а саме:

- відносить до публічної інформації також інформацію, що становить суспільний інтерес, і визначає критерії віднесення її до такої, та закріплює обов'язок надавати таку інформацію;
- передбачає, що органи влади не можуть володіти конфіденційною інформацією, за винятком, якщо вони її отримали від третіх осіб, від імені і виключно з дозволу яких вони можуть нею розпоряджатися;
- встановлює максимально короткі строки розгляду запитів на інформацію;
- встановлює, що за надання інформації плата не стягується;
- розширює форми подання запиту;
- вводить поняття «службова інформація», визначає її види та критерії віднесення до такої;
- передбачає гарантії захисту посадових та службових осіб, які, порушуючи свої обов'язки щодо нерозголошення інформації з обмеженим доступом, викривають факти неправомірної поведінки, корупційні діяння, які вчиняються вищими посадовими особами органів влади;
- розширює коло суб'єктів, які зобов'язані надавати та оприлюднювати інформацію. Крім органів влади, – це ще й юридичні особи незалежно від форми власності, які отримують бюджетні кошти і/або володіють суспільно значущою інформацією;
- закріплює повноваження Уповноваженого з прав людини, який з цієї метою у межах свого секретаріату та бюджету створює підрозділ з контролю за здійсненням права на доступ до інформації;
- закріплює право оскаржувати відповіді не по суті інформаційного запиту та обов'язок переадресовувати запит, направлений за неправильною адресою.

Законопроект було обговорено на круглих столах в регіонах, де він отримав схвальну оцінку. Окрім того, законопроект пройшов міжнародну експертизу та отримав позитивні висновки Ради Європи, ОБСЄ та міжнародної організації «Артикль 19».

З моменту прийняття законопроекту у першому читанні до кінця червня 2010 року РГ активно працювала над текстом законопроекту для його внесення і схвалення Верховною Радою України у другому читанні. Зокрема, остаточне доопрацювання законопроекту відбулося на виїзному засіданні РГ з 6 по 12 червня 2010 року під час робочого візиту до м. Бонн (ФРН). Під час візиту члени РГ остаточно допра-

цювали проект Закону України «Про доступ до публічної інформації» до другого читання, а крім того, також ознайомилися з німецьким досвідом підготовки, прийняття та реалізації Закону Федерації про свободу доступу до інформації. Уже наприкінці червня 2010 року на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації законопроект було схвалено і рекомендовано прийняти у другому читанні, а також внесено до порядку денного Верховної Ради України.

Законопроект отримав попередню підтримку (політичну волю) Президента України, Міністерства юстиції України, Служби безпеки України, спікера Верховної Ради України, народних депутатів України, про що було повідомлено під час зустрічей та оприлюднено у ЗМІ. Великим здивуванням громадськості, журналістів було негативне голосування (лише 143 народні депутати підтримали даний законопроект) за законопроект 7 липня 2010 року під час засідання Верховної Ради, на якому законопроект про доступ до публічної інформації було направлено на повторне читання. На жаль, причина такого голосування невідома, як і подальша доля законопроекту, тому реформування доступу до публічної інформації на даному етапі призупинено народними депутатами.

4 жовтня 2010 року Парламентська Асамблея Ради Європи прийняла Резолюцію, якою закликала Верховну Раду України прийняти Закон «Про доступ до публічної інформації» (п. 7.4.)⁸⁶⁰. Незважаючи на це, розгляд законопроекту кілька разів було відкладено через різні причини, зокрема, що його необхідно суттєво доопрацьовувати, не заслухано Уповноваженого Верховної Ради України з цього питання. Законопроект було доопрацьовано із виконанням усіх вимог, що ставилися до нього.

2 листопада 2010 року, коли вкотре у Верховній Раді України розгляд законопроекту про доступ до публічної інформації було штучно заблоковано, представники Партії регіонів внесли на розгляд свій альтернативний законопроект про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення доступу до публічної інформації), реєстраційний № 7321⁸⁶¹, який не лише не передбачив механізмів по-

⁸⁶⁰ Резолюція ПАРЕ № 1755 (2010). «Функціонування демократичних інституцій в Україні» // Режим доступу: URL: <http://assembly.coe.int/Documents/Working-Docs/doc10/edoc12357Add.htm>

⁸⁶¹ Режим доступу: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38920

кращення доступу до інформації, а суттєво обмежив навіть існуючі правові гарантії у цій сфері, передбачені чинним законодавством.

Як компроміс було створено Робочу групу з представників як влади (представники коаліції, Президента), так і опозиції, а також незалежних експертів, які узгодили свої позиції і доопрацювали обидва законопроекти: про доступ до публічної інформації № 2763 та про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення доступу до публічної інформації) № 7321.

Так, 23 листопада 2010 року законопроект № 2763 був остаточно доопрацьований і підписаний представником Президента у Верховній Раді Юрієм Мірошніченком, народним депутатом від Партії Регіонів Оленою Бондаренко та Головою Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації, народним депутатом від БЮТ Андрієм Шевченком, а також готовий до розгляду і прийняття Верховною Радою України. 30 листопада законопроект № 7321 зі зміненою назвою – про внесення змін до Закону України «Про інформацію» – був прийнятий за основу.

22 грудня 2010 року опозиціонером до прийняття законопроекту про доступ до публічної інформації виявилася Комуністична Партія України, яка заблокувала розгляд законопроекту через «надуту» причину – порушення структури, тексту і обсягу законопроекту, який приймався у першому читанні, що суперечить статті 116 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Зрозуміло, що дана причина є скоріше політичною, аніж правовою підставою для неприйняття законопроекту. Таким чином, розгляд законопроекту про доступ до публічної інформації було вкотре відкладено на невизначений час.

Завдяки тиску громадськості, журналістів, міжнародної спільноти, а також після чергових обговорень і узгодження позицій депутатських фракцій Закон «Про доступ до публічної інформації»⁸⁶² був прийнятий Верховною Радою України 13 січня 2011 року (за це рішення проголосували 412 народних депутатів). Цього ж дня був схвалений проект Закону «Про внесення змін до Закону «Про інформацію»⁸⁶³.

Законопроект про інформацію № 4485

15 травня 2009 року внесено на розгляд Верховної Ради України **проект Закону України «Про інформацію» № 4485**⁸⁶⁴, яким

⁸⁶² Режим доступу: URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>

⁸⁶³ Доповнено в процесі підготовки видання до друку

⁸⁶⁴ Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35230

передбачається суттєва зміна чинного, але вже досить застарілого закону про інформацію. Перш за все, автор змінює визначення об'єкта правового регулювання – інформації, як *«будь-які відомості, зміст яких може бути поданий в знаковій чи символічній формі і збережений на зовнішніх по відношенню до людської свідомості матеріальних носіях»*. Особливу увагу законопроект приділяє проблемі віднесення інформації до такої, що має обмежений доступ. Так, на відміну від чинного Закону, законопроект відносить до категорії інформації з обмеженим доступом персональні дані, однак офіційним документам, що належать органам державної влади та органам місцевого самоврядування, такий статус не може надаватися. Більш того, законопроект забороняє відносити до конфіденційної інформації відомості, які належать органам державної влади і місцевого самоврядування. Прийняття законопроекту має сприяти встановленню режиму прозорості і відкритості у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а реалізація його положень дозволить зробити діяльність органів влади більш прозорою й зрозумілою для громадян. Даний законопроект і проект про доступ до публічної інформації – це два взаємодоповнюючі законопроекти, що передбачають комплексні зміни до законодавства про інформацію, тому мали б бути прийняті приблизно одночасно і усувати відповідні прогалини законодавчого регулювання у сферах їх дії.

Серед нормативно-правових актів, які були прийняті у сфері доступу до інформації, можна виділити лише **Указ «Про заходи щодо забезпечення надання інформації з питань соціально-економічної ситуації в Україні» № 299/2009**⁸⁶⁵, виданий 12 травня 2009 року, яким Президент України доручив Кабінету Міністрів України забезпечувати інформування громадян шляхом оприлюднення в засобах масової інформації даних про:

- стан виконання Державного бюджету України за доходами і видатками;
- фінансування Державного бюджету України за типом боргового зобов'язання (щокварталу);
- стан соціальних виплат, у тому числі виплат державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, державної допомоги сім'ям з дітьми, зокрема допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами, допомоги при народженні дитини (щомісяця); розрахунки щомісячного фактичного розміру прожиткового мінімуму на одну особу, а також

⁸⁶⁵ Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=299%2F2009>

окремо для основних соціальних і демографічних груп населення (щомісяця).

Зазначимо, що наразі отримати інформацію про фактичні видатки державного бюджету вкрай важко.

Обмеження доступу до інформації та застосування обмежувальних грифів

2009 рік характеризується відносною «стабільністю» чи продовжуючою практикою української влади щодо застосування грифів обмеження доступу до інформації, а саме – грифу «для службового користування». Так, протягом 2009 року центральними органами виконавчої влади було видано 66 нормативно-правових актів із грифом «ДСК», із яких 37 – акти Кабінету Міністрів України (21 Постанов та 16 Розпоряджень).

Початок 2010 року показав певне збільшення порушень прав журналістів і водночас велику пасивність правоохоронних органів щодо захисту прав працівників ЗМІ. Також були зафіксовані випадки порушення прав журналістів безпосередньо самою міліцією. Міністерство внутрішніх справ України 23 березня 2010 року видало наказ⁸⁶⁶, який встановив вимоги до працівників міліції щодо сприяння роботі журналістів та захисту їхніх прав. У ЗМІ було опубліковано лише невеликий витяг кількох пунктів із наказу, оскільки МВС позначило його документом «для внутрішнього користування».

У наказі № 88 встановлений порядок інформування та доступу до інформації журналістів про діяльність самого МВС. Встановлена вимога щодо проведення об'єктивної перевірки критичних матеріалів про діяльність міліції, оперативного інформування редакцій про результати таких перевірок та вжиті заходи реагування і навіть упровадження системи заохочення представників ЗМІ за конструктивну критику та об'єктивне висвітлення роботи міліції.

Керівники підрозділів МВС повинні забезпечити оперативне інформування відповідних підрозділів зв'язків із громадськістю про найбільш резонансні злочини і події (у телефонному режимі – упродовж півгодини, у письмовому вигляді – упродовж двох годин після надходження відповідної інформації до ОВС, надалі в оперативному режимі – про перебіг розкриття та розслідування відповідних справ) з метою визначення обсягів інформації, яка може бути оприлюдне-

⁸⁶⁶ Наказ МВС № 88 «Про вдосконалення взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації» від 23.03.2010

на в межах чинного законодавства, попередження розповсюдження неперевірених та викривлених даних про події.

Для підрозділів міліції визначений максимальний триденний термін на опрацювання інформаційних запитів редакцій засобів масової інформації, які надходять з підрозділів зв'язків з громадськістю, щодо надання журналістам відповідних коментарів, довідкових матеріалів, участі в телерадіопрограмах.

Щодо безпосереднього захисту прав журналістів в наказі містяться лише два пункти. Перш за все, це пункт 3.4, який передбачає: *«У разі скоєння протиправних дій відносно представників засобів масової інформації, інших резонансних подій за їх участю забезпечити негайне прибуття до місць таких подій керівників ГУМВС, УМВС, міськрайлінорганів та відповідних підрозділів у зв'язках з громадськістю з метою здійснення контролю за дотриманням прав журналістів. Терміново доповідати про такі події Міністру внутрішніх справ України».*

Окрім цього, у пункті 3.5 наказу встановлено, що з метою попередження фактів ігнорування права журналістів на отримання інформації, створення сприятливих умов для безпеки журналістів під час виконання ними свого професійного обов'язку в місцях проведення масових заходів і надзвичайних подій встановлена вимога в обов'язковому порядку визначати уповноважену особу з числа керівництва підрозділів для оперативної взаємодії з журналістами безпосередньо в місцях таких подій.

Посилання на норми наказу № 88 повинно стати додатковим вагомим аргументом при спілкуванні журналістів з працівниками міліції. Так, при поданні інформаційних запитів до органів МВС журналіст може і повинен доповнити текст інформаційного запиту посиланням на відповідні пункти даного наказу. Це може значно підвищити результативність подання такого інформаційного запиту. У разі скоєння протиправних дій відносно представників ЗМІ, журналісту необхідно при зверненні до міліції додатково посилатися на пункт 3.4 наказу і вимагати забезпечити негайне прибуття до місця події керівників ГУМВС, УМВС, міськрайлінорганів та відповідних підрозділів у зв'язках з громадськістю з метою здійснення контролю за дотриманням прав журналістів, а також вимагати від міліції, в порядку пункту 3.4 цього наказу, негайно доповісти про подію Міністру внутрішніх справ України.

Дії, пов'язані із застосуванням грифів обмеження доступу до інформації, суперечать Конституції України, Закону України «Про інформацію» та міжнародним стандартам про свободу інформації. Це також свідчить про непрозору політику влади, у здійсненні якої громадськість позбавлена можливості брати реальну участь.

5.2. Інформаційна безпека

Нормативно-правові акти та законодавчі ініціативи

В Україні давно вже постало питання про затвердження Доктрини інформаційної безпеки з метою убезпечити інформаційний простір та протидіяти проявам інформаційної агресії ззовні через формування українського інформаційного простору, сприяти високій інформаційній культурі населення, що включає швидкий доступ до об'єктивної інформації, ефективне її використання, захист громадян від низькоякісних інформаційних продуктів, які можуть нанести шкоду людині та суспільству⁸⁶⁷.

8 липня 2009 року Президент України видав **Указ 514/2009 «Про Доктрину інформаційної безпеки України»**⁸⁶⁸. У загальній частині наголошується про те, що інформаційна безпека є невід'ємною складовою кожної зі сфер національної безпеки. Водночас інформаційна безпека є важливою самостійною сферою забезпечення національної безпеки. Саме тому розвиток України як суверенної, демократичної, правової та економічно стабільної держави можливий тільки за умови забезпечення належного рівня її інформаційної безпеки. Основною метою реалізації положень Доктрини інформаційної безпеки України є створення в Україні розвинуеного національного інформаційного простору і захист її інформаційного суверенітету. В доктрині визначені основні принципи інформаційної безпеки: свобода збирання, зберігання, використання та поширення інформації; достовірність, повнота та неупередженість інформації; обмеження доступу до інформації виключно на підставі закону; гармонізація особистих, суспільних і державних інтересів; запобігання правопорушенням в інформаційній сфері; економічна доцільність; гармонізація українського законодавства в інформаційній сфері з міжнародним; пріоритетність національної інформаційної

⁸⁶⁷ Передвиборна програма кандидата на пост Президента України Юлії Тимошенко «Справедливе суспільство»

⁸⁶⁸ Згідно з рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 21 березня 2008 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України», введеним у дію Указом Президента України від 23 квітня 2008 року № 377, була затверджена Доктрина інформаційної безпеки України

продукції. Для цього необхідна державна підтримка вітчизняного виробника інформаційної продукції та телекомунікаційного обладнання, національних операторів телекомунікацій, зокрема, шляхом створення нормативно-правових, фінансових, фіскальних та інших передумов для підвищення їх конкурентоспроможності на світовому та національному ринках інформаційних та телекомунікаційних послуг. Інформаційна безпека розглядається в системі забезпечення національної безпеки України, а пріоритетними визначені інтереси особи (забезпечення конституційних прав і свобод людини на збирання, зберігання, використання та поширення інформації; недопущення несанкціонованого втручання у зміст, процеси обробки, передачі та використання персональних даних; захищеність від негативного інформаційно-психологічного впливу), суспільства (збереження і примноження духовних, культурних і моральних цінностей Українського народу, забезпечення суспільно-політичної стабільності, міжетнічної та міжконфесійної злагоди, формування і розвиток демократичних інститутів громадянського суспільства) і держави (недопущення інформаційної залежності, інформаційної блокади України, інформаційної експансії з боку інших держав та міжнародних структур; ефективна взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства при формуванні, реалізації та коригуванні державної політики в інформаційній сфері; побудова та розвиток інформаційного суспільства; забезпечення економічного та науково-технологічного розвитку України; формування позитивного іміджу України; інтеграція України у світовий інформаційний простір). У Доктрині також визначені реальні та потенційні загрози інформаційній безпеці України у зовнішньополітичній сфері, у сфері державної безпеки, у військовій сфері, у внутрішньополітичній сфері, в економічній сфері, у соціальній та гуманітарній сферах, у науково-технологічній та в екологічній сферах і визначені відповідні обов'язки, що має вживати держава в кожній із відповідних сфер. У Доктрині визначено три основні напрями державної політики у сфері інформаційної безпеки України: інформаційно-психологічний, технологічний розвиток та захист інформації.

Дана Доктрина спрямована на забезпечення необхідного рівня інформаційної безпеки України в конкретних умовах даного історичного періоду. Вона є основою для формування державної політики у сфері інформаційної безпеки України, розроблення проектів концепцій, стратегій, цільових програм і планів дій із

забезпечення інформаційної безпеки України, підготовки пропозицій щодо дальшого системного вдосконалення правового, методичного, науково-технічного і організаційного забезпечення інформаційної безпеки України.

Зміни до кримінального законодавства були запропоновані у **законопроекті № 5070 від 27.08.2009 р. «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо виїмки матеріальних носіїв секретної інформації»**, внесеного Кабінетом Міністрів України. Законопроектом передбачається можливість виїмки та видачі не лише документів, що становлять державну таємницю, а й інших матеріальних носіїв секретної інформації.

20 січня 2010 року був прийнятий **Закон України «Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України (щодо протидії розповсюдженню дитячої порнографії)» № 3271**, який сприяє приведенню окремих статей Кримінального кодексу України та Закону України «Про телекомунікації» у відповідність із міжнародними стандартами у сфері протидії розповсюдження дитячої порнографії та боротьби зі злочинами, що вчинені із використанням телекомунікаційних мереж. Внесення змін до Кримінального кодексу України має на меті врегулювання питання посилення відповідальності за скоєння злочинів, пов'язаних із розповсюдженням дитячої порнографії та втягненням неповнолітніх у процес виготовлення порнографічної продукції. Передбачено також внесення змін до Закону України «Про телекомунікації», які забезпечать нормативну базу для регулювання діяльності операторів та провайдерів телекомунікацій щодо протидії розповсюдженню дитячої порнографії через телекомунікаційні мережі.

4 березня 2009 року Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення винесла на обговорення прийнятий за основу та доопрацьований **законопроект «Про внесення змін до деяких Законів України у сфері інформаційної безпеки України»**. Законопроектом пропонується суттєво доповнити понятійний апарат закону про телерадіомовлення, зокрема такими поняттями, як адаптація змісту призначених для ретрансляції програм, абонент, анонс, національний/іноземний аудіовізуальний продукт, конвертування телевізійних каналів, телемагазин (телепродаж). Законопроект, порівняно з першим варіантом, оприлюдненим Національною радою, зазначає, що на поточний рахунок Національної ради зараховується лише 30% від плати за видачу ліцензії. Серед інших пропозицій законопроекту – зафіксована

норма, яка гарантує забезпечення державою найменш соціально захищених верств населення перетворювачем цифрового сигналу. Основний масив змін припав на порядок ліцензування, а саме: законопроектом пропонується видавати без конкурсів ліцензію провайдеру програмної послуги та ліцензію на мовлення, якщо це не пов'язано з обмеженістю ресурсу. Решта змін стосуються порядку видачі та переоформлення ліцензії провайдеру програмної послуги. Законопроект змінює систему санкцій. Перш за все, це стосується штрафів, які встановлюються рішенням Національної ради, але не більше 25% ліцензійного збору, сплаченого за отримання відповідної ліцензії на мовлення або ліцензійне надання програмної послуги. Однак із появою штрафів Національній раді дозволяється без рішення суду анулювати ліцензію на мовлення телерадіоорганізації або ліцензію провайдеру програмної послуги. Серед змін до інших законів слід відзначити пропозицію мораторію до 1 січня 2021 року на оподаткування осіб, які здійснюють операції з поставки робіт і послуг, спрямованих на виробництво та демонстрування національних фільмів державною мовою, або здійснюють операції з поставки комплектуючих до приймального телевізійного обладнання в стандартах, визначених Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення.

20 листопада 2009 року був розглянутий у другому читанні і направлений на доопрацювання законопроект № 3358 від 12.11.2008 **«Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за незаконне поводження із спеціальними технічними засобами негласного отримання інформації»**, внесений Кабінетом Міністрів України. Законопроект визначає кримінальну відповідальність за незаконне виготовлення, ввезення, придбання, збут та зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації для незаконного отримання й розповсюдження інформації, таємниця якої гарантується Конституцією України. Також передбачається збільшення штрафу «від двохсот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» замість «від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» за незаконне використання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації.

31 березня 2010 року Верховна Рада України прийняла **Постанову «Про організацію парламентських слухань з питань інформаційної безпеки» № 4501**. Мета проведення слухань полягає в тому, що «в інформаційному полі України» дедалі частіші спроби зовнішніх сил впливати на громадську думку в Україні та поза її межами методами,

що містять ознаки інформаційної агресії проти України, зокрема у друкованих та електронних засобах масової інформації іноземних держав неодноразово з'являлися твердження офіційних установ, політичних партій, громадських організацій, державних діячів України та інших держав, політиків, науковців, громадських діячів, в яких ставиться під сумнів суверенітет Української держави, її політична самодостатність, розпалюється міжнаціональна ворожнеча, провокуються негативні настрої щодо української держави та її народу, розповсюджується неправдива інформація щодо стану економічної системи країни, що негативно впливає на загальну ситуацію». У зв'язку з цим планується доручити комітетам Верховної Ради України з питань національної безпеки та оборони, з питань свободи слова та інформації, з питань транспорту та зв'язку з питань закордонних справ у співпраці з іншими комітетами Верховної Ради України організувати парламентські слухання з вищезазначеного питання.

Захист персональних даних

Спроби законодавчо урегулювати питання захисту особистої інформації мають довгу історію. Законопроекти про захист персональних даних за № 2618 та № 0808 були ветоані Президентом України через велику кількість положень, що суперечать Конституції України та не відповідають вимогам міжнародно-правових актів.

Після значних доопрацювань на розгляд Верховної Ради України було внесено нову редакцію **проекту Закону України «Про захист персональних даних» № 2273**, який був прийнятий у першому читанні 25 червня 2009 року. Відтоді до цього законопроекту надійшло 105 зауважень від народних депутатів України, 99 з яких було враховано. Тим не менше, у тексті законопроекту лишалося ряд суттєвих недоліків. Законопроект потребував доопрацювання та внесення на повторне друге читання. А вже 1 червня 2010 року Верховна Рада України ухвалила даний Закон.

24 червня 2010 року Президент України підписав **Закон України «Про захист персональних даних»**, тож чинності новий Закон набув із січня 2011 року. Закон до цього був підданий критиці правозахисниками, які звернулися з відкритим листом до Президента накласти вето на Закон. Фахівці зазначають, що цей Закон є небезпечним для свободи слова та свободи доступу до інформації, а також не забезпечує захист персональних даних відповідно до європейських стандартів. Персональними даними, відповідно до Закону, є будь-які дані про осо-

бу, що дозволяють її ідентифікувати. Тобто це навіть прізвище, ім'я, по батькові та номер мобільного телефону. Відповідно, збір, обробка чи поширення цих даних можливе лише *зі згоди особи* або у випадках, встановлених законом. Виняток з цього правила становлять лише особи, що прирівнюються до державних службовців першої категорії. Відповідно до європейських стандартів, персональні дані поділяються на *дані загального характеру* (прізвище, ім'я та по батькові, дата і місце народження, громадянство, місце проживання) та *вразливі персональні дані* (дані про стан здоров'я – історія хвороби, діагнози тощо; етнічна належність; ставлення до релігії; ідентифікаційні коди чи номери; персональні символи; підпис; відбитки пальців, записи голосу, фотографії; дані про розмір зарплати або інші законні доходи, про вклади і рахунки в банках, нерухомість, податковий статус; кредитна історія; дані про судимість та інші форми притягнення особи до кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності; результати іспитів, професійного та іншого тестування тощо). Тому Закон має забороняти збирання, зберігання, використання та поширення без згоди суб'єкта даних саме вразливих персональних даних, а не взагалі усіх персональних даних. Закон містить ряд суттєвих недоліків, без усунення яких його застосування буде ускладненим:

1. Закон не містить можливості поширення персональних даних, якщо ця інформація є суспільно важливою, що може призвести до суттєвого обмеження свободи слова.

2. Закон не містить поняття «публічної особи», межі допустимого втручання у приватне життя якої, як відомо із практики Європейського суду з прав людини, є ширшими, ніж щодо звичайної людини. Відповідно, про таких людей без їхньої згоди можна збирати та поширювати дані персонального характеру, якщо вони є важливими для суспільства. Із загальної заборони щодо поширення персональних даних в Законі існує виняток лише щодо осіб, котрі претендують на зайняття чи займають виборні посади або посади державного службовця першої категорії.

3. Некоректно сформульована частина 9 статті 6 Закону про використання персональних даних в історичних, статистичних чи наукових цілях, яке може здійснюватися лише в знеособлюваному вигляді.

4. Закон дозволяє правоохоронним органам здійснювати збір та обробку інформації щодо расового та етнічного походження, релігійних переконань особи. Така практика, відповідно до Рекомендацій Ради Європи, є проявом дискримінації і має бути заборонена.

5. Закон містить досить загальні положення щодо контролю за збиранням, обробкою та використанням персональних даних.

6. Залишилися невирішеними питання порядку створення, функціонування, а головне, гарантій незалежності Уповноваженого державного органу з питань захисту персональних даних.

7. Закон містить норму про реєстрацію баз персональних даних, яка здійснюється за заявочним принципом шляхом повідомлення, однак орган влади може відмовити у реєстрації, що заперечує сам заявочний принцип й перетворює його на реєстраційний.

8. Немає сенсу в існуванні положення про необхідність повідомляти орган влади «про кожну зміну відомостей, необхідних для реєстрації відповідної бази», що серед іншого включає інформацію про всіх розпорядників (користувачів) такої бази даних, адже це призведе до накопичення непотрібної інформації у відповідних базах.

9. Закон також містить багато термінів, що не визначені законодавством, що ускладнить застосування Закону, наприклад, «громадські організації світоглядної спрямованості», «світоглядні переконання» тощо.

10. Закон визначає, що Закон не поширюється на діяльність журналіста щодо створення та обробки баз персональних даних. Проте він повністю поширюється щодо правил поширення персональних даних про особу, котрі не знаходяться в жодних базах даних або знаходяться в базах даних, наприклад, державних. *На практиці це означає, що від дня набуття чинності цим Законом в ЗМІ заборонено поширювати персональні дані особи без її згоди, якщо вона не належить до державних службовців першої категорії.*

На жаль, крім істотного обмеження інформації, Закон не встановлює належного захисту персональних даних відповідно до європейських стандартів. У багатьох положеннях Закон порушує вимоги Конвенції Ради Європи № 108 «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» та низки Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи, стандарти Європейського Союзу, зокрема Директиви ЄС від 24 жовтня 1995 року № 95/46/ЄС. Відповідний закон потрібно було ухвалити, адже це є однією з умов української євроінтеграції, зокрема сприятиме налагодженню співпраці з Європолом та Євроюстом. Цей Закон, а також ратифікація Конвенції Ради Європи про захист персональних даних, є одним із елементів покращення співпраці з Європейським

Союзом в цілому, але для забезпечення ефективності цього Закону необхідно внести та прийняти багато змін.

5.3. Розвиток інформаційного суспільства

Нормативно-правові акти та законодавчі ініціативи

Останні два роки ознаменувалися значною активністю влади у сфері розвитку інформаційного суспільства та визначенням її однією з пріоритетних напрямків діяльності Уряду. Так, у Програмі Уряду Ю. Тимошенко передбачалося:

- впровадження в усіх органах виконавчої влади системи електронного документообігу та цифрового підпису, створення умов для інтеграції інформаційних ресурсів державних органів усіх рівнів (відповідальні: Держкомінформатизації, Мінтрансв'язку, Мінекономіки, Мінфін, 2009–2011 рр.);

- забезпечення відкритості інформації та збільшення різноманітності та кількості послуг, що надаються населенню та суб'єктам господарювання державними органами з використанням електронних засобів та Інтернету (відповідальні: Держкомінформатизації, Мінтрансв'язку, Держкомтелерадіо, 2009–2010 рр.);

- підвищення ефективності формування та виконання Національної програми інформатизації з включенням до неї всіх проєктів інформатизації, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету (відповідальні: Держкомінформатизації, Мінекономіки, Мінфін, 2009–2012 рр.);

- створення комплексної системи «Електронна митниця» (відповідальні: Держмитслужба, Мінфін, Держкомінформатизації, 2009–2013 рр.);

- розроблення проєкту Державної цільової програми впровадження в органах державної влади програмного забезпечення з відкритим кодом, що дасть змогу зменшити рівень використання неліцензійного програмного забезпечення та видатки бюджету на його легалізацію (відповідальні: Держкомінформатизації; Мінекономіки; Мінфін, 2009–2012 рр.);

- створення нової та вдосконалення чинної нормативно-правової бази у сфері інформатизації, зокрема розроблення проєктів Законів України «Про інформаційну систему «Електронний Уряд», «Про надання електронних послуг в інформаційній системі «Електронний Уряд» (відповідальні: Держкомінформатизації, 2009–2010 рр.);

- гармонізація із стандартами ЄС стандартів на ІТ-продукцію та ІТ-послуги та розроблення технічних регламентів, необхідних для впровадження електронного документообігу і цифрового підпису (відповідальні: Держкомінформатизації, Держспоживстандарт, 2009–2012 рр.).⁸⁶⁹

У Програмі чинного Уряду М. Азарова (Закон України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» від 20 травня 2010 року) також чітко визначені основні проблеми розвитку інформаційного простору⁸⁷⁰, які також знайшли своє відображення у Законі України «Про Державну програму економічної і соціального розвитку України на 2010 рік»⁸⁷¹, це – недосконалість законодавства, непрозорість відносин власності щодо засобів масової інформації, недостатній рівень державної підтримки виробництва і розповсюдження вітчизняної інформаційної та книжкової продукції, відсутність правових, організаційних та фінансово-матеріальних основ для створення системи суспільного телерадіомовлення, реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації. Зокрема, як одне з основних завдань передбачено створення умов для розвитку конкурентоспроможної вітчизняної системи виробництва інформаційної продукції, розвинутої інформаційно-комунікаційної інфраструктури.

Програма Уряду передбачає прийняття у 2010 році наступних законопроектів:

1) Закон України про електронну комерцію щодо урегулювання в правовому полі відносин, що виникають під час здійснення комерційної діяльності із застосуванням інформаційно-телекомунікаційних технологій та електронних платіжних систем;

2) Закон України про національні електронні реєстри щодо урегулювання питань створення та забезпечення, функціонування системи загальнодержавних класифікаторів і реєстрів шляхом інтеграції відповідних електронних інформаційних ресурсів, створення та забезпечення ведення національного реєстру електронних інформаційних ресурсів;

⁸⁶⁹ Проект Програми Уряду «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2008 р. № 1107; проект Постанови Верховної Ради про її схвалення був внесений 23 грудня 2008 р.

⁸⁷⁰ Угода про створення Коаліції депутатських фракцій «Стабільність і реформи» VI скликання від 15.03.2010

⁸⁷¹ Закон України «Про Державну програму економічної і соціального розвитку України на 2010 рік» від 20.05.2010 № 2278-VI

3) Закон України про захист персональних даних щодо урегулювання питань захисту персональних даних громадян в умовах впровадження державної інтегрованої системи електронного управління (уже прийнято);

4) Концепції державної інформаційної політики.

12 червня 2009 року Кабінет Міністрів України вніс до Верховної Ради України **проект Закону України «Про Концепцію державної інформаційної політики» № 4664**⁸⁷². Концепція спрямована на забезпечення конституційного права кожного на одержання, збирання, зберігання і поширення інформації, на вільне вираження своїх поглядів, в тому числі у засобах масової інформації; забезпечення розвитку громадянського суспільства, його демократичних інституцій, зокрема вільного і безперешкодного функціонування засобів масової інформації, а також створення системи суспільного мовлення, сприяння розвитку соціально відповідальної журналістики.

Реалізація концепції має відбуватися, зокрема шляхом оновлення законодавства про інформацію, адаптації до норм та стандартів законодавства Європейського Союзу, зокрема впровадження демократичних стандартів щодо реалізації права кожного на доступ до інформації, забезпечення прозорості відносин власності стосовно засобів масової інформації; встановлення порядку надання статусу засобів масової інформації веб-ресурсам вітчизняного сегмента Інтернету, запровадження дієвого державного, парламентського та громадського контролю за дотриманням вимог законодавства про інформацію та встановлення відповідальності за його порушення. Також концепція наголошує на необхідності модернізації та реформування державних засобів масової інформації, в т. ч. роздержавлення друкованих ЗМІ; підтримці наукових досліджень щодо підвищення рівня плюралізму у засобах масової інформації, зокрема в частині впливу нових технологій; сприяння поширенню інформації про розвиток та регулювання нових інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема про вплив цифрового мовлення на розвиток суспільства. Концепція пропонує створити та забезпечити функціонування української редакції міжнародного

⁸⁷² Проект Закону України «Про Концепцію державної інформаційної політики» розроблено Держкомтелерадіо на виконання підпункту 4 пункту 1 Плану організації підготовки актів, необхідних для забезпечення реалізації Указу Президента України від 23 квітня 2008 р. № 377 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 березня 2008 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України» // Режим доступу: URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=35530&pf35401=144174

телевізійного каналу «Євроньюс». Слід зазначити, що Концепція пропонує реалізувати вже гарантовані законом права, як-то право на спростування, право не повідомляти про джерело інформації, за винятком законодавчо визначених випадків, коли така інформація оприлюднюється за рішенням суду (гарантоване Законом «Про пресу» та частково, Законом «Про телебачення і радіомовлення»).

25 січня 2010 року Кабінет Міністрів вніс до Верховної Ради **проект Постанови «Про затвердження завдань Національної програми інформатизації на 2010–2012 роки»**. Завдання складаються з розділів, які відповідають основним напрямам створення інформаційного суспільства в Україні та її інтеграції до світового інформаційного простору⁸⁷³.

Основна увага в завданнях приділена створенню та впровадженню інтегрованих проектів, які дозволять сформувати сучасну інформаційну інфраструктуру держави. Це, як правило, концептуальні роботи у сфері інформатизації або міжвідомчі інформаційно-аналітичні системи, створення яких неможливо без участі координаційного органу, яким є генеральний державний замовник НПП.⁸⁷⁴

Серед найважливіших завдань НПП на 2010–2012 рр. слід відзначити наступні:

- удосконалення процесів формування та виконання НПП;
- розробка стандартів у галузі інформаційно-комунікаційних технологій, гармонізованих із міжнародними стандартами;
- створення інфраструктури електронного цифрового підпису, дослідної зони депозитарію електронних інформаційних ресурсів з механізмами надання електронних послуг; розробка типового програмного забезпечення з відкритим кодом тощо;
- створення та розвиток систем інформаційно-аналітичної підтримки вирішення завдань розвитку державності, безпеки та оборони, інформаційно-аналітичних систем Верховної Ради України,

⁸⁷³ Відповідно до статті 9 Закону України «Про Національну програму інформатизації» завдання Національної програми інформатизації (далі – НПП) на наступні три роки щорічно затверджуються Верховною Радою України

⁸⁷⁴ Завдання розроблені на основі відповідних рішень Кабінету Міністрів України, зокрема, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.2008 № 1107, Плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 № 653-р, та узагальнених пропозицій на 2010–2012 рр. органів державної влади – орієнтовних державних замовників НПП

Секретаріату Президента України, спеціальної інформаційно-телекомунікаційної системи органів виконавчої влади, системи електронної взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, інформаційно-телекомунікаційного забезпечення правоохоронних органів, єдиної автоматизованої системи управління Збройними Силами України, автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців», урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій, інтегрованої інформаційно-аналітичної системи державної статистики;

- створення та розвиток автоматизованих систем інформаційно-аналітичного забезпечення органів виконавчої влади;

- розробка системи «Електронний державний службовець»;

- створення автоматизованої системи інформаційно-аналітичного забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні, інформаційно-аналітичної системи «Дослідження ринків агропромислового комплексу України», системи оперативного взаємного сповіщення органів державного контролю і нагляду про виявлені небезпечні та фальсифіковані товари; розробка пілотного проекту моделі оптимізації територіального сільськогосподарського виробництва з використанням геоінформаційних технологій; запровадження автоматизації процесів проведення земельної реформи;

- створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця»;

- створення інформаційно-аналітичних систем у галузі екології та використання природних ресурсів, інформаційно-аналітичної системи державного управління лісовим господарством України на базі ГІС, системи моніторингу та прогнозування стану навколишнього природного середовища у системі Держводгоспу;

- створення комп'ютерної мережі освіти і науки, в тому числі: забезпечення загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладів програмними засобами, навчальними комп'ютерними комплексами та сучасними технічними засобами навчання з природничо-математичних і технологічних дисциплін; створення системи баз даних результатів науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт і дисертацій з можливістю доступу до неї через Інтернет та створення спеціалізованого інтернет-сайту;

- створення системи інформаційно-аналітичного моніторингу культурних процесів в українському суспільстві, в тому числі: формування електронних фондів архівів, бібліотек, музеїв та інших

закладів культури, забезпечення широкого доступу населення до цих електронних ресурсів, бази даних культурних цінностей з доступом через Інтернет.

Електронне урядування

Розвиток електронного урядування протягом 2009–2010 років відбувався доволі повільно. Зокрема, було втілено ряд проєктів з «електронізації» деяких органів влади, прийняті деякі нормативно-правові акти, але даний процес має, на жаль, несистемний характер.

Наприкінці 2009 року Робочою групою Державного комітету інформатизації України розроблено проєкт **Концепції електронного урядування в Україні**, в якому визначено основні етапи впровадження електронного урядування в Україні на період до 2015 року. Концепція визначає засади електронного урядування, містить визначення категорійно-понятійного апарату е-урядування, визначає перелік необхідних законодавчих актів для впровадження е-урядування, також містить визначення та засади електронної демократії.

Концепція передбачає чотири етапи впровадження електронного урядування. **Перший етап** передбачає формування нормативно-правової бази, в тому числі єдиних стандартів, протоколів і регламентів взаємодії суб'єктів електронного уряду, а також створення національного реєстру електронних інформаційних ресурсів та веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування. **Другий етап** – створення Українського центру підтримки електронного уряду, через який планується реалізовувати державні електронні послуги (видачу довідок, ліцензій, дозволів). **Третій етап** передбачає створення об'єднаних порталів міністерств, відомств, служб, які будуть сприяти двосторонній взаємодії органів державної влади і громадян країни. **На четвертому етапі** планується створити єдиний веб-портал електронного уряду як єдину точку доступу до всіх видів електронних державних послуг для громадян та організацій. Наступним важливим кроком повинно стати схвалення Концепції та Програми її реалізації.

27 квітня 2009 року було відкрито **Національний центр підтримки електронного урядування**, який було створено в рамках підписаного Меморандуму між Державним комітетом інформатизації України і Міжнародним фондом «Відродження», основним завданням якого є «утворення за сприяння Міжнародного фонду «Відродження» на базі Державного підприємства «Державний центр інформаційних

ресурсів» національного центру підтримки електронного урядування». Метою створення Центру є забезпечення координаційно-організаційної, дослідницько-експертної, технологічної, навчально-методичної, консультативної, просвітницької підтримки органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, бізнесу, громадських організацій і громадян із впровадження та застосування технологій електронного урядування.

Основними напрямками роботи Центру є:

- популяризація серед громадськості електронного урядування та електронної демократії як ключового елементу демократичного розвитку країни та підвищення якості життя кожної людини;
- координація й сприяння діяльності регіональних центрів електронного урядування;
- підготовка типових методик, регламентів та рекомендацій щодо впровадження елементів електронного урядування;
- розробка та впровадження типових рішень та пілотних проєктів електронного урядування на державному, регіональному рівнях;
- експертно-наукова діяльність з метою вироблення політики розвитку інформаційного суспільства України;
- проведення науково-практичних конференцій і семінарів з питань впровадження технологій електронного урядування;
- збір та аналіз статистичних даних у сфері електронного урядування та електронної демократії;
- сприяння впровадженню системи дистанційного навчання з технологій електронного урядування для державних службовців, представників недержавних громадських організацій.

Останні 2 роки питаннями електронного урядування опікувався Президент, доручивши Кабінету Міністрів України, Раді міністрів АРК, обласним, Київській та Севастопольській міськдержадміністраціям у тримісячний строк впровадити систему електронного документообігу та автоматизованого обміну даними між адміністраторами і місцевими дозвільними органами, проаналізувати результативність роботи дозвільних центрів та вжити заходів для підвищення ефективності їх діяльності, а також оприлюднити відповідну інформацію у мережі Інтернет⁸⁷⁵.

Чинний Уряд розпочав свою діяльність у сфері електронного урядування з віднесення до основних напрямів залучення міжнародної

⁸⁷⁵ Указ Президента України «Про стимулювання розвитку підприємницької діяльності в умовах світової фінансової кризи» від 22.06.2009 № 466/2009

технічної допомоги, впровадження електронної системи реєстрації та взяття на облік підприємств, принципу «мовчазної згоди», розвитку «Електронної митниці», впровадження проєктів електронного урядування та удосконалення системи внутрішнього контролю у сфері боротьби з корупцією⁸⁷⁶.

Окрему увагу у сфері електронного урядування Кабінет Міністрів України вирішив приділити **організації електронного документообігу та звітності**⁸⁷⁷, доручивши ЦОВВ розмістити у місячний строк на веб-сайтах електронні форми звітних документів, що подаються суб'єктами господарювання, забезпечувати їх оновлення, а також проводити щоквартальний моніторинг виконання даного доручення та звітувати перед Урядом Держкомтелерадіо. При цьому порядок подання електронної звітності затверджуватиме Держкомінформатизації, а програму навчання посадових осіб ЦОВВ щодо організації електронного документообігу – спільно Держкомінформатизації та Голодержслужба. Крім того, передбачена необхідність розроблення проєкту Концепції Закону «Про інформаційну систему «Електронний Уряд»».

Найбільшим досягненням Уряду Ю. Тимошенко в останні дні його перебування при владі став запланований **пілотний проєкт з впровадження технологій електронного урядування** в органах державної влади та органах місцевого самоврядування⁸⁷⁸. Основними завданнями проєкту визначено вирішення проблем:

- функціонування електронного документообігу;
- забезпечення постійного зберігання та захисту електронних ресурсів;
- розроблення форматів типових електронних документів та електронного цифрового підпису;
- підготовки тимчасового регламенту електронного документообігу;
- розроблення та впровадження програмно-апаратних засобів для забезпечення сумісності систем електронного документообігу органів державної влади;

⁸⁷⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегічних напрямів та завдань щодо залучення міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2009–2012 роки» від 03.09.2009 № 1156-р

⁸⁷⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації електронного документообігу та звітності» від 09.09.2009 № 1087-р

⁸⁷⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання реалізації пілотного проєкту впровадження технологій електронного урядування» від 01.03.2010 № 360-р

- створення національного реєстру електронних інформаційних ресурсів та резервного акредитованого центру сертифікації ключів для органів державної влади;
- впровадження технології надання адміністративних послуг через Інтернет органами виконавчої влади;
- утворення на базі ДП «Державний центр інформаційних ресурсів» національного центру підтримки електронного урядування та створення окремого веб-порталу.

До того ж видається вже близькою перспектива **впровадження системи електронної державної реєстрації суб'єктів господарювання**⁸⁷⁹. Зокрема, ухваленим Парламентом у першому читанні урядовим законопроектом про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження системи електронної державної реєстрації суб'єктів господарювання» від 29.06.2010 передбачається, що:

- державний реєстратор оформлює опис електронного документа про одержані електронні документи для проведення реєстраційної дії та надсилає його заявникові електронним документом (у разі ж наявності підстави для відмови у проведенні державної реєстрації заявникові надсилається електронне повідомлення);
- порядок подання та обігу електронних документів державному реєстратору затверджує Держкомпідприємництво;
- обов'язковим є виготовлення державним реєстратором електронної копії шляхом сканування з документів, поданих на паперових носіях;
- електронні документи, крім документів, що засвідчують повноваження уповноваженої особи, засвідчуються електронним цифровим підписом заявника;
- підтвердження факту одержання електронного документа заявника надсилається державним реєстратором автоматично протягом доби;
- обов'язком підприємства є забезпечення захисту електронних

даних⁸⁸⁰.

⁸⁷⁹ Постанова Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження системи електронної державної реєстрації суб'єктів господарювання» від 29.06.2010 № 2368-VI

⁸⁸⁰ Постанова Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження системи електронної державної реєстрації суб'єктів господарювання» від 29.06.2010 № 2368-VI

5.4. Законодавчі ініціативи у сфері свободи слова та засобів масової інформації

Останні два роки ознаменувалися, з одного боку, активною законопроектною діяльністю Верховної Ради, але в той же час і появою загрози свободі слова та порушеннями прав журналістів в Україні.

Свобода слова та незалежність ЗМІ

3 лютого 2009 року Верховна Рада прийняла важливий **Закон «Про мораторій на відчуження приміщень і майна редакцій засобів масової інформації, засновниками яких є трудові колективи» № 4004**, який встановлює заборону на відчуження приміщень і майна редакцій засобів масової інформації, засновниками яких є трудові колективи, видавництв, книгарень, творчих спілок, громадських організацій та благодійних фондів, на час розробки та подання до Верховної Ради України законопроекту «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації».

31 травня 2010 року було зареєстровано законопроект «Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України (щодо посилення гарантій свободи слова в Україні)» № 6447, в якому передбачені гарантії свободи слова, свободи думки та свободи зборів в Україні, відкритості та доступності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні, а також попередження застосування цензури та фізичного впливу до журналістів. Законопроектом запропоновано: уточнення поняття «цензура» та розширення юридичної відповідальності за її застосування, введення в систему законодавства поняття «реальний власник засобу масової інформації», запровадження в системі законодавства поняття «журналістський запит», встановлення строків відповіді на «журналістський запит» – 2–5 днів, та відповідальності за їх порушення, або ненадання чи надання неповної інформації за журналістським запитом, встановлення заборони арешту, затримання журналіста під час виконання ним своїх професійних обов'язків, а також допиту його в якості свідка, встановлення заборони вилучення у журналіста матеріалів та технічних засобів, регламентація питань акредитації та встановлення виключних підстав позбавлення акредитації журналістів при органах державної влади та органах місцевого самоврядування, забезпечення безперешкодного висвітлення журналістами засідань сільської, селищної, районних, міської та обласної рад, запровадження першочергового права прийому журналіста посадовими особами органу державної влади та органу місцевого самоврядування, встановлення обов'язку всіх керівників

органів державної влади та органів місцевого самоврядування проводити не рідше одного разу на місяць щонайменше двохгодинні прес-конференції з вільним доступом до них журналістів, введення нових додаткових підстав адміністративної та кримінальної відповідальності за перешкоджання професійній діяльності журналістів, запровадження відповідальності посадових осіб за публічні заклики до обмеження свободи слова та свободи зборів, встановлення нових гарантій діяльності журналістів шляхом прирівнювання способів захисту їх життя та здоров'я і членів сім'ї до відповідних гарантій працівників правоохоронних органів, встановлення відповідальності за незаконну заборону, в т. ч. судову щодо проведення заходів, пов'язаних зі свободою слова, свободою думки та свободою зборів, забезпечення привелійованої участі журналістів у формуванні редакційного статуту та редакційної ради телерадіоорганізації.

2 червня 2009 року ВРУ прийняла в першому читанні **проект Закону «Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо відшкодування моральної шкоди» № 4332**, яким пропонується внести зміни до статті 23 Цивільного кодексу та встановити, що приниження честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи може відбуватися також шляхом поширення завідомо неправдивих відомостей. Крім того, пропонується передбачити, що розмір грошового відшкодування моральної шкоди визначається судом залежно від характеру правопорушення, статусу особи, якій завдана така шкода, характеру та способу поширення завідомо неправдивих відомостей, а також з урахуванням інших обставин, які мають істотне значення. Пропонується також встановити, що при визначенні розміру відшкодування моральної шкоди враховується матеріальний стан особи, яка нанесла таку шкоду. Президент України запропонував відхилити прийнятий Закон, оскільки запропоновані в ньому критерії визначення розміру грошового відшкодування моральної шкоди суперечать статтям 21 та 24 Конституції України.

Наступного дня ВРУ прийняла **проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» (щодо протидії умисному проникненню в електронно-обчислювальні машини журналістів)» № 4594**. Законопроектом пропонується врегулювати відносини посадових осіб та журналістів щодо дотримання законодавства про захист інформації. Пропонується законодавчо закріпити відповідальність посадових осіб за умисне проникнення в електронно-обчислювальні машини (комп'ютери) журналістів, в тому числі на робочому місці,

з метою заволодіння інформацією на електронних носіях. Цього ж дня ВРУ відхилила проект Закону «Про захист професійної діяльності журналістів» від 12.06.2008 № 2636, внесений Кабінетом Міністрів України, у якому визначено основні права, свободи та обов'язки, гарантії професійної діяльності журналістів та розглянуто питання саморегулювання у сфері професійної діяльності журналіста.

5 червня 2009 року до ВРУ було внесено **проект Закону «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про доступ до судових рішень» № 4618**. Суть законопроекту полягає у тому, щоб законодавчо зобов'язати вводити до Єдиного реєстру судових рішень також інформацію про судові позови. Прийняття законопроекту не потребує внесення змін до інших законодавчих актів України. Сама лише ця норма, звичайно, повністю не зупинить рейдерство, але вона дозволить якнайшвидше реагувати на можливі атаки на підприємства, а також вчасно подавати сигнали відповідним органам влади. Даний законопроект спрямований на побудову ще одного бар'єру на шляху порушень чинного законодавства суддями.

27 серпня 2009 року Кабінет Міністрів вніс **законопроект «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо виїмки матеріальних носіїв секретної інформації»** від 27.08.2009 № 5070, спрямований на приведення частини третьої статті 178 та частини другої статті 179 Кримінально-процесуального кодексу у відповідність із положеннями статей 1 і 15 Закону України «Про державну таємницю» та поширення дії вказаних норм Кодексу на всі матеріальні носії секретної інформації. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо виїмки матеріальних носіїв секретної інформації» складається з двох розділів. Розділом I проекту пропонується внести зміни до статей 178 та 179 Кримінально-процесуального кодексу, передбачивши можливість виїмки та видачі не лише документів, що становлять державну таємницю, а й інших матеріальних носіїв секретної інформації.

17 травня 2010 року був зареєстрований ще один **законопроект «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за наклеп» № 6398**, яким пропонується додати статтю 151-1 із визначенням наклепу, який карається штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк до двохсот годин, або виправними роботами на строк до одного року. Наклеп у друкованому або іншим способом розмноже-

ному творі, в анонімному листі, а так само вчинений особою, раніше судимою за наклеп, карається штрафом від п'ятдесяти до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк від ста п'ятдесяти до двохсот сорока годин, або виправними роботами на строк до одного року. Наклеп, поєднаний з обвинуваченням у вчиненні злочину проти основ національної безпеки України або іншого тяжкого чи особливо тяжкого злочину, карається виправними роботами на строк від одного до двох років або обмеженням волі на строк до двох років».

26 жовтня 2009 року був зареєстрований **законопроект «Про внесення зміни до деяких законодавчих актів України (щодо протидії вчиненню злочинів проти статеві свободи та статеві недоторканності неповнолітніх, протидії поширенню неправдивих відомостей про вчинення таких злочинів)» № 5228-3**, який передбачає доповнення Кримінального кодексу України новим розділом, яким запроваджується примусовий захід протидії вчиненню злочинів проти статеві свободи та статеві недоторканності неповнолітніх, протидії поширенню неправдивих відомостей про вчинення таких злочинів, у тому числі у ЗМІ, та завідомо неправдивим повідомленням прокурора, слідчого або органу дізнання про вчинення таких злочинів.

Примусовим заходом протидії вчиненню злочинів проти статеві свободи та статеві недоторканності неповнолітніх, протидії поширенню неправдивих відомостей про вчинення таких злочинів, у тому числі у ЗМІ, та завідомо неправдивим повідомленням прокурора, слідчого або органу дізнання про вчинення таких злочинів є хімічна (фармакологічна) кастрація особи, що вчинила відповідний злочин та розповсюдила неправдиві відомості. Примусовий захід полягає у застосуванні до особи спеціально визначених законодавством медичних препаратів. Примусовий захід застосовується судом довічно незалежно від призначеного покарання або застосованих примусових заходів медичного характеру щодо осіб, визначених цим Кодексом. Крім того, пропонується підвищити санкції відповідних частин статей 152 та 153 КК України. Також, регламентується коло осіб, до яких цей засіб застосовується, та вносять відповідні зміни до Кримінально-процесуального кодексу України.

28 вересня 2009 року був зареєстрований **проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо заборони шахрайства у засобах масової інформації) № 5176**. Ним пропонується доповнити Закон України «Про заборону грального

бізнесу в Україні» нормами, якими встановити, що будь-яка гра, умовою участі в якій є оплата телефонного дзвінка або короткого текстового повідомлення за спеціальними (інтерактивними) тарифами, які встановлюються операторами зв'язку, що дає змогу отримати виграш (приз), є азартною грою. Змінами до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» телерадіоорганізації зобов'язуються не розповсюджувати програми та передачі, у яких телеглядачам (радіослухачам) пропонується зателефонувати або надіслати коротке текстове повідомлення за власний рахунок з метою отримання: будь-якої матеріальної винагороди (грошей, речей, придбання права на майно та ін.); послуг екстрасенсів (цілителів, знахарів та ін.), астрологів; будь-якої інформації внаслідок ворожіння, гадання, складання гороскопів; послуг інтимного та еротичного змісту. Проектом пропонується також внести зміни до Кримінального кодексу України, якими запровадити кримінальну відповідальність за організацію та проведення азартних ігор у прямому телеєфірі, розповсюдження у засобах масової інформації програм та передач, у яких телеглядачам (радіослухачам) пропонується зателефонувати або надіслати коротке текстове повідомлення за власний рахунок з метою отримання: будь-якої матеріальної винагороди (грошей, речей, придбання права на майно та ін.); послуг екстрасенсів (цілителів, знахарів та ін.), астрологів; будь-якої інформації внаслідок ворожіння, гадання, складання гороскопів; послуг інтимного та еротичного змісту (шахрайство у засобах масової інформації), доповнивши Кодекс новою статтею 190-1.

20 листопада 2009 року депутати розглянули 6 законопроектів, що стосуються сфери медіа, зокрема законопроект «Про доповнення статті 5 Закону України «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних» від 29.12.2008 № 3574, внесений Кабінетом Міністрів України, має на меті створити перепони для здійснення піратської діяльності. Зазначене може бути досягнуто через надання правоволодарям можливості захистити свої інтереси самостійно в процесі видачі контрольних марок на примірники аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерні програми, бази даних.

15 грудня 2009 року було внесено **законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо порушення законодавства про захист інформації про особу (персональних даних)» № 5438**, спрямований на приведення законодавства України в частині щодо встановлення відповідальності за порушення вимог щодо за-

хисту персональних даних, у відповідність із положеннями Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до неї, підписаних Україною 28 серпня 2005 року, а також Директиви 95/46/ЕС Європейського Парламенту та Ради від 24 жовтня 1995 року щодо захисту осіб у зв'язку з обробкою персональних даних та щодо вільної передачі таких даних. Проектом пропонується внести зміни до наступних законів та кодексів України: «Про інформацію», Кримінального кодексу, Кодексу про адміністративні правопорушення, з метою встановлення відповідальності осіб за порушення законодавства у сфері захисту інформації про особу, зокрема в частині щодо здійснення обробки персональних даних без згоди суб'єкта персональних даних, обробки даних про етнічне або расове походження, релігійні переконання, порушення вимог щодо захисту персональних даних від доступу не уповноважених на те осіб, інформування суб'єкта персональних даних про його права. В той же час, немає потреби приймати відповідний законопроект з огляду на розробку окремого законопроекту про захист персональних даних.

Одним з показових кроків нової влади став **Указ Президента № 493/2010, ухвалений 2 квітня 2010 року, яким він ліквідував Національну комісію з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі**. Національну комісію було створено як консультативно-дорадчий орган при Президентові України з метою забезпечення узгодження діяльності органів державної влади, громадських організацій, засобів масової інформації, інших інститутів громадянського суспільства для утвердження в Україні свободи слова та розвитку інформаційної галузі, належного виконання зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, ОБСЄ, інших міжнародних організаціях. Комісію очолював Тарас Петрів, і до неї входили представники громадських організацій, органів державної влади та ЗМІ. За час свого існування комісія брала активну участь у процесі суспільного мовлення та розробила низку рекомендацій, зокрема правила акредитації та рекомендації розглядів інформаційних запитів та звернень. Обґрунтуванням ліквідації комісії Президент назвав частину 28 статті 106 Конституції України, яка говорить про те, що Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

16 червня 2010 року Кабінет Міністрів України ухвалив **Постанову № 462 «Про затвердження Порядку використання у 2010 році коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку цифрового телерадіомовлення»**⁸⁸¹. Постановою визначено, що головним розпорядником бюджетних коштів за програмою «Розвиток цифрового телерадіомовлення» є Мінтрансв'язку, розпорядником бюджетних коштів нижчого рівня – Держзв'язку. Бюджетні кошти, відповідно до Постанови, спрямовуються на розроблення типових проектів створення системи цифрового телерадіомовлення для однотипових зон телерадіомовлення відповідно до Державної програми впровадження цифрового телерадіомовлення.

Телебачення і радіомовлення

21 січня 2009 року набрав чинності **Закон України «Про ратифікацію Європейської конвенції про транскордонне телебачення»**. Тим самим Україна повною мірою інтегрувалася у європейський інформаційний простір та зобов'язалася дотримуватися правил державного регулювання мовлення та ретрансляції, визначених Конвенцією. Зокрема, Україна повинна забезпечити свободу самовираження й інформації відповідно до статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, гарантування свободи прийому й не обмежувати на своїй території ретрансляцію програмних послуг, які відповідають умовам Конвенції. Проектом, навпаки, передбачається законодавче закріплення обмежувальних переліків дозволених до ретрансляції програм, що за наміром Національної ради будуть визначатися у ліцензіях провайдерів програмної послуги. При цьому, у випадку, якщо після отримання ліцензії провайдер захоче поширювати ще якусь телепрограму, зміст якої відповідає умовам Конвенції, або виключити програму з обмежувального переліку, то до переоформлення ліцензії йому заборонено це робити під загрозою притягнення до адміністративної (стаття 164 КоАПУ) чи кримінальної (стаття 202 КК України) відповідальності. Це є порушенням вимог статті 4 Конвенції та статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Основним недоліком залишилось те, що по-

⁸⁸¹ Згідно з Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 року «Про концепцію створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України № 189; Планом розвитку національного телерадіоінформаційного простору України», затвердженого рішенням Національної ради з питань телебачення і радіомовлення від 01 грудня 2010 року № 1684.

няття «програмної послуги», визначене діючою редакцією Закону України «Про телебачення і радіомовлення», суперечить поняттю «програмної послуги», визначеному приписами Конвенції.

10 червня 2009 року Верховна Рада України ухвалила в першому читанні **проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» № 4480 (щодо зменшення впливу світової економічної кризи на діяльність електронних засобів масової інформації в Україні)**, який передбачає внесення методики розрахунку розміру ліцензійного збору до Закону України «Про телебачення і радіомовлення», що, на думку авторів, викликано ситуацією, за якої значно зріс розмір ліцензійного збору за видачу, переоформлення та продовження ліцензій, що в свою чергу створило загрозу знищення регіонального та місцевого мовлення в більшості населених пунктів України. Цей законопроект подається з метою врегулювання визначення розміру ліцензійного збору за видачу, переоформлення та продовження ліцензії на мовлення, поширення значного обсягу дитячих програм, сприяння розвитку програм вітчизняного виробництва для національних телерадіоорганізацій.

30 грудня 2009 року в ВРУ було зареєстровано **законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення доступу до універсальних телекомунікаційних послуг» № 3683**, спрямований на забезпечення державної гарантії підключення споживачів за їх вимогою до телефонної мережі за доступними цінами на всій території країни шляхом утворення фонду універсальних телекомунікаційних послуг за рахунок запровадження збору з операторів і провайдерів телекомунікацій у вигляді цільової надбавки до тарифу на телекомунікаційні послуги. Законопроект передбачає узгодження законодавства України щодо універсального доступу та універсальних телекомунікаційних послуг з законодавством Європейського Союзу, зокрема, враховуються положення Директиви 2002/22/ЄС від 07.03.02 (Директива про універсальні послуги), яка вимагає забезпечення доступності телекомунікаційних послуг визначеної якості для всіх користувачів на всій території, незалежно від географічного розташування, за доступною ціною та містить вимоги щодо встановлення механізмів фінансування операторам собівартості зобов'язань щодо універсальних послуг.

4 листопада 2009 року народні депутати України розглянули **законопроект № 3153 «Про внесення змін до Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення»**

щодо удосконалення стадій прийняття та порядку оприлюднення актів Національної ради» від 15.09.2008, який спрямований на приведення у відповідність із вимогами Конституції України та Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» статус актів Національної ради України. Запропонований у законопроекті підхід дозволяє чітко розмежовувати акти, прийняті Національною радою, на регуляторні акти, в тому числі нормативно-правові, а також акти індивідуальної дії. Ціллю даного проекту є удосконалення стадій прийняття та порядку оприлюднення актів Національної ради, шляхом приведення їх у відповідність до чинного законодавства України.

23 червня 2009 р. в першому читанні був прийнятий **законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення та радіомовлення» (щодо використання мов національних меншин у телерадіомовленні)» № 4692**, в якому передбачено створення правових умов для поширення телерадіоорганізаціями інформації мовами національних меншин в обсягах, пропорційних кількості представників таких меншин у складі населення України за даними останнього перепису населення. Положеннями проекту встановлюються різні вимоги до обсягів мовлення українською мовою та мовами національних меншин загальнонаціональних телерадіоорганізацій, регіональних та місцевих телерадіоорганізацій та телерадіоорганізацій, що здійснюють супутникове мовлення та мовлення на закордонну аудиторію. Крім того, проектом передбачається включення до конкурсних умов положень про визнання мовлення мовою національних меншин перевагою при визначенні переможця конкурсу або про визначення мінімального обсягу добового мовлення мовами національних меншин.

Також був розглянутий ще один **законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» (щодо звітності національної ради)» № 2442** від 25 квітня 2008 року, яким пропонується передбачити можливість Верховної Ради України за пропозицією Президента України або не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України розглядати питання про позачерговий звіт Національної ради з окремих питань її діяльності, і законопроект **«Про внесення змін до Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» щодо удосконалення стадій прийняття та порядку оприлюднення актів Національної ради» № 3153** від 17 листо-

пада 2009 року, який дозволяє чітко розмежовувати акти, прийняті Національною радою, на регуляторні акти, в тому числі нормативно-правові, а також акти індивідуальної дії. Перший посилює контроль за діяльністю Ради, другий надає ширші повноваження щодо прийняття індивідуальних актів, що набувають чинності з дня їх прийняття.

19 січня 2010 року був зареєстрований **проект Закону «Про внесення змін та доповнень до деяких законів України (щодо приведення у відповідність з Європейською конвенцією про транскордонне телебачення)» № 5534**, який передбачає введення норми, яка чітко визначає порядок встановлення обмежень на ретрансляцію і перегляд громадянами іноземних програм на території України відповідно до приписів Європейською конвенцією про транскордонне телебачення. Завданням законопроекту є приведення законів України «Про телебачення і радіомовлення», «Про Національну раду України з питань телебачення та радіомовлення» у відповідність із Європейською конвенцією про транскордонне телебачення, Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод у частині прийому та розповсюдження іноземних телерадіопрограм. Це дозволить Україні інтегруватися до єдиного європейського інформаційного простору, а громадянам та суб'єктам господарювання реалізувати права, гарантовані статтею 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

3 липня 2009 року був зареєстрований законопроект **«Про загальнодержавний збір на розвиток театрального мистецтва та кінематографії в Україні» № 4764**, який сприятиме залученню додаткових коштів для фінансування державного замовлення на постановку театральних вистав та виробництво національних документальних та художніх фільмів (включаючи анімаційні); субсидування повної або часткової вартості вхідних квитків або інших подібних документів, які дають право доступу на театральні вистави або до місць демонстрування фільмів, вироблених у межах державного замовлення, а також субсидування повної або часткової вартості їх прокату у кіномережі та/або на каналах телебачення; повного або часткового субсидування витрат на гастрольну діяльність театральних труп з виставами та/або витрат на покази фільмів, вироблених у межах державного замовлення, на фестивалях, інших театральних та кінематографічних акціях, включаючи міжнародні; повного або часткового субсидування витрат на постановку театральних вистав або вироблення фільмів у межах переддипломної, дипломної та післядипломної творчої діяльності обдарованої молоді (незалежно від форми їх навчання – бюджетної або контрактної);

фінансування державного замовлення на збереження та відновлення (реставрацію) національної кінематографічної спадщини, у тому числі на її архівацію та підтримання поточних витрат такого архіву, переведення на сучасні носії збереження інформації; реконструкції, поточного ремонту та поліпшення основних фондів театрів, театральних та кінематографічних студій, майно яких перебуває у державній або комунальній власності, а також на балансі Національної спілки кінематографістів України.

Законопроектом пропонується доповнити норми Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні»⁸⁸², якими встановити, що будь-яка гра, умовою участі в якій є оплата телефонного дзвінка або короткого текстового повідомлення за спеціальними (інтерактивними) тарифами, які встановлюються операторами зв'язку, що дає змогу отримати виграш (приз), є азартною грою.

18 червня 2010 року був прийнятий в першому читанні законопроект **«Про внесення змін до деяких законів України (щодо впровадження нових стандартів і радіотехнологій)» № 2034-д**, яким пропонується внести зміни до Закону України «Про телекомунікації», якими передбачається норма щодо переоформлення ліцензії на вид діяльності у сфері телекомунікацій у зв'язку з впровадженням нових стандартів та/або радіотехнологій відповідно до Закону України «Про радіочастотний ресурс України», а також можливість внесення при цьому змін до особливих умов ліцензії. Крім того, визначається, що в таких випадках переоформлена ліцензія на вид діяльності видається одночасно з ліцензією на користування радіочастотним ресурсом. У зв'язку з цим передбачені відповідні уточнюючі зміни до положень Закону України «Про радіочастотний ресурс України» щодо процедур розгляду документів та видачі ліцензії на користування радіочастотним ресурсом. Відповідні зміни сприятимуть адаптації законодавства України в сферах телекомунікацій та користування радіочастотним ресурсом України до законодавства Європейського Союзу.

20 червня 2009 року до Верховної Ради України було внесено **проект Постанови ВРУ «Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування випадків втручання органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових осіб у діяльність засобів масової інформації та інших повідомлень про тиск на свободу слова в Україні» № 4588**, який пропонує утворити Тимчасову слідчу комісію Верховної Ради України з питань

⁸⁸² Закон України «Про заборону грального бізнесу в Україні» від 15.05.2009 № 1334-VI

розслідування випадків втручання органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових осіб у діяльність засобів масової інформації та інших повідомлень про тиск на свободу слова в Україні Комісію пропонується створити на один рік з дня прийняття Постанови у кількості десяти народних депутатів України під головуванням народного депутата Е. Прутіка.

Друковані ЗМІ

28 січня 2010 року Кабінет Міністрів України вніс до Верховної Ради України **проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку випуску видавничої продукції на умовах державного замовлення» № 6014**. Законопроект був розроблений Державним комітетом телебачення та радіомовлення на виконання доручень Кабінету Міністрів України. Проект встановлює порядок випуску та розповсюдження видавничої продукції на умовах державного замовлення та регулювання взаємовідносин між замовниками і виконавцями державного замовлення. Передбачається включення до плану державного замовлення видань, що висвітлюють актуальні теми в контексті сучасних проблем державотворення та історії України, сприяють розвитку культури, освіти і науки, зміцненню науково-технічного та інвестиційного потенціалу держави, інтеграції України до європейського та світового співтовариства, вихованню підростаючого покоління, задовольняють читацький попит відповідно до даних провідних бібліотек України, а також видань, що присвячені знаменним та пам'ятним датам. Тираж видавничої продукції, випущеної за державним замовленням, безоплатно передається відповідно до розподілу, який здійснюється державним замовником з попереднім вивченням потреби, для поповнення фондів публічних бібліотек, спеціальних, спеціалізованих бібліотек, для посольств та українських громад за кордоном, громадських організацій, культурно-просвітницьких товариств національних меншин України, органам державної влади та використовується для задоволення загальнодержавних і суспільних потреб. Закон дозволяє виконавцю після виконання державного замовлення виготовити за власні кошти додатковий тираж видання для наповнення книжкового ринку та задоволення виробничих потреб.⁸⁸³

20 травня 2010 року був прийнятий **Закон України «Про посилення захисту майна редакції засобів масової інформації, видавництв,**

⁸⁸³ Постанова Кабінету Міністрів України від 23.06.2010 № 498

книгарень, підприємств книгорозповсюдження, творчих спілок» від 11.02.2009 № 4004-1, який передбачає запровадити мораторій на виселення редакцій засобів масової інформації, друкарень, видавництв, книгарень, підприємств книгорозповсюдження, засновниками яких є органи державної влади, місцевого самоврядування, об'єднання громадян, державні науково-дослідні установи, навчальні заклади, трудові колективи, а також творчих спілок. Окрім того, проект приписує заборонити перепрофілювання друкарень, видавництв, інформаційно-виробничих комплексів. Визначити суб'єктів, які зобов'язані укласти безстрокові договори оренди приміщень, в яких перебувають редакції, друкарні, видавництва, книгарні, підприємства книгорозповсюдження, творчі спілки, на підставі профільного законодавства.

Варто також звернути увагу на те, що сфера регулювання цього проекту щодо заборони відчуження приміщень, у яких перебувають редакції засобів масової інформації, засновниками яких є органи державної влади, місцевого самоврядування, частково збігається зі сферою дії Закону України «Про мораторій на відчуження від редакцій державних та комунальних засобів масової інформації приміщень та майна», стаття 2 якого встановлює мораторій на відчуження приміщень редакцій державних та комунальних засобів масової інформації. Таке дублювання може суттєво ускладнити реалізацію цього закону у разі його прийняття у запропонованому вигляді.

3 грудня 2009 року Кабінет Міністрів України вніс **законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (щодо встановлення порядку видачі дозволів на розповсюдження в Україні зарубіжних друкованих засобів масової інформації)» № 5406**, який передбачає одержання дозволу на розповсюдження зарубіжного друкованого засобу масової інформації та, відповідно, узгодження його із Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Пропонується внести зміни до 6, 17, 39 та 41 статей Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» в частині визначення поняття «зарубіжний друкований засіб масової інформації», визначення органу, що видаватиме дозвіл на розповсюдження в Україні зарубіжних друкованих засобів масової інформації, строку прийняття рішення про видачу чи відмову у видачі дозволу, підстав для відмови у видачі дозволу та його анулювання, а також встановлення відповідальності за розповсюдження в Україні зарубіжного друкованого засобу масової

інформації без дозволу. Проте, всупереч цим вимогам, законопроект ні переліку документів, необхідних для одержання дозволу, ні строку дії такого дозволу, не містить, що ускладнюватиме застосування відповідних норм на практиці. До того ж законопроектом не розмежовується порядок видачі дозволу вперше та при продовженні терміну його дії. Статтями 14, 15 Закону України «Про систему оподаткування», якими визначаються усі податки і збори, що справляються на території України, збір за видачу дозволу (частина четверта статті 39 законопроекту) не передбачений. У законопроекті необхідно було передбачити диференціацію розмірів збору за розповсюдження в Україні зарубіжних друкованих засобів масової інформації різного тематичного спрямування.

4 лютого 2009 року був прийнятий Закон України **«Про внесення змін до статті 9 Закону України «Про оренду державного та комунального майна»** (щодо книговидавничої справи), який встановлює, що вітчизняні видавництва та підприємства з розповсюдження книжкової продукції, що забезпечують підготовку, випуск та (чи) розповсюдження не менш як 50 відсотків книжкової продукції державною мовою, мають переважне перед іншими фізичними та юридичними особами право на укладення договору оренди приміщень державної та комунальної власності, крім випадку, передбаченого у частині четвертій статті 8 цього Закону. Порядок визначення обсягу книжкової продукції державною мовою затверджується Кабінетом Міністрів України. У договорах оренди приміщень, передбачається умова стосовно того, що недотримання вітчизняними видавництвами та підприємствами з розповсюдження книжкової продукції вимоги щодо підготовки, випуску та (чи) розповсюдження книжкової продукції державною мовою в обсязі не менш як 50 відсотків є підставою для розірвання договору оренди.

16 грудня 2009 року Президент видав **Указ «Про щорічну премію Президента України «Українська книжка року»**, яким передбачено створення Комітету зі щорічної премії Президента України «Українська книжка року» у складі голови, заступника голови та інших членів Комітету, які здійснюють свою діяльність на громадських засадах. Основною формою роботи Комітету є засідання, які скликає та проводить голова Комітету, засідання Комітету є правомочним, якщо на ньому присутні не менш як дві третини від складу Комітету. Організаційне забезпечення роботи Комітету зі щорічної премії Президента України

«Українська книжка року» покладено на Державний комітет телебачення та радіомовлення України.

22 квітня 2009 року Президент видав **Указ № 260/2009 «Про деякі заходи щодо популяризації класичної української літератури та збереження літературної і культурної спадщини»** з метою популяризації надбань класичної української літератури та збереження літературної і культурної спадщини, на підтримку ініціативи Національної академії наук України. Кабінету Міністрів України доручено опрацювати питання щодо забезпечення підготовки та видання творів класиків української літератури, зокрема видання повних зібрань творів і літературних архівів українських письменників-класиків, а також щодо започаткування випуску серійних видань «Літературний архів української класичної літератури», «Архіви репресованих письменників-класиків», «Епістолярна спадщина українських класиків»; ужити заходів щодо завершення випуску багатотомної серії «Бібліотека української літератури»; забезпечити фінансування у повному обсязі заходів, передбачених Державною програмою розвитку діяльності Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського на 2005–2010 рр., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 року № 1085. Київській міській державній адміністрації доручено вжити у тримісячний строк у встановленому порядку заходів щодо виділення земельних ділянок у Києві для будівництва додаткового корпусу Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського та будівництва науково-дослідного і культурно-інформаційного центру «Шевченківський дім» відповідно до погодженої в установленому порядку проектної документації із землеустрою.

Суспільне мовлення

4 березня 2009 року Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення винесла на обговорення **проект Закону «Про створення Суспільного телерадіомовлення в Україні»**. Законопроектом пропонувалося з 1 вересня 2009 року створити на матеріально-технологічній базі Національної телекомпанії України, Національної радіокомпанії України, Київської та Севастопольської регіональних, обласних державних телерадіоорганізацій та інших підприємств і установ системи Держкомтелерадіо телерадіоорганізацію «Суспільне телерадіомовлення», яка має розпочати мовлення з 1 вересня 2009 року. Засновником такої організації стане Держкомтелерадіо,

а Статут організації затверджуватиметься Верховною Радою за поданням Президента. До органів управління відноситься Громадська рада – постійно діючий громадський орган, Кваліфікаційна рада – постійно діючий наглядовий орган, та Адміністративна рада – постійно діючий розпорядчий орган.

Громадська рада організації суспільного мовлення формуватиметься з представників (по одному від організації) від політичних партій, що мають своїх депутатів у Верховній Раді України, від зареєстрованих Міністерством юстиції України творчих спілок та громадських об'єднань, всеукраїнський перелік яких надає Міністерство юстиції України, а також по одному представнику від Президента України, Української православної церкви Київського патріархату, Української православної церкви, Греко-католицької церкви, католицького, іудейського та мусульманського віросповідання, Кабінету Міністрів України, Національного банку України, Генеральної прокуратури України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Фінансування «Суспільного телерадіомовлення» здійснюватиметься на підставі фінансового плану, що затверджується Громадською радою за поданням Адміністративної та Кваліфікаційної рад. Джерелами фінансування «Суспільного телерадіомовлення» передбачено фінансовий збір в обсязі 5% від продажу цифрових сет-топ-боксів та телетюнерів, відеокамер, носіїв аудіо- й відеопродукту, а також 5% від вартості розміщення реклами на телебаченні та радіо; 5% від абонентської плати за послуги багатоканального телебачення, абонементної плати та інших джерел, що не суперечать чинному законодавству⁸⁸⁴. Запропонований проект Закону України «Про внесення змін до деяких Законів України у сфері інформаційної безпеки України» більшою частиною прописує збільшення владних повноважень Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення, в частині контролю за діяльністю провайдерів програмної послуги. Виходячи з назви проекту Закону, найбільша загроза для суспільства в сфері інформаційної безпеки країни – це діяльність провайдерів програмної послуги. Провайдерів пропонується позбавляти ліцензії (єдиного достатнього документу для провадження діяльності згідно проектом), тобто конституційного права на здійснення підприємницької діяльності виключно за рішеннями Національної Ради, без визначення чітких критеріїв, за яку провину провайдерів очікує таке суворе покарання. Деякі положення проекту суперечать Конституції України,

⁸⁸⁴ Режим доступу: URL: http://www.nrada.gov.ua/documents/lzakon_sayt.rar

Європейської конвенції про транскордонне телебачення, статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, статті 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Закону України «Про інформацію». Є численні неузгодження положень запропонованого проекту між собою, вводяться незрозумілі ліцензії систем колективного прийому.

В черговий раз 12 червня 2009 року Верховна Рада відхилила ідею створення системи суспільного мовлення в Україні відхиленням **проекту Закону «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України» № 4198 від 12.03.2009**. Це був по суті законопроект, який надав би громадянам повну, неупереджену інформацію про значимі події, задовольняв би потреби суспільства у культурних, пізнавальних, розважальних та інших програмах. Законопроект описував особливості діяльності Суспільного мовлення України та механізм реформування державних телерадіоорганізацій у Суспільне мовлення України. З 2005 року це вже другий провал законопроектів про суспільне мовлення, що, вочевидь, говорить про рівень готовності українського Парламенту до змін системи державного мовлення.

26 травня 2009 року в Раді національної безпеки і оборони відбулася робоча нарада у рамках підготовки до розгляду на засіданні РНБО України питання **«Про Концепцію створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення та хід впровадження цифрового телерадіомовлення в Україні»**. У нараді взяли участь представники загальнонаціональних телевізійних мовників, керівники галузевих організацій, провідні медіаексперти. Мова йшла про надзвичайну актуальність питання впровадження цифрового телебачення України, а рубіжний рік переходу вітчизняного телебачення на цифрові стандарти – не 2015, як вимагають міжнародні зобов'язання України, а 2012 рік. Це обумовлюється декількома вагомими чинниками, що суттєво впливають на забезпечення інформаційної безпеки держави, основним з них є практичне завершення переходу на цифрові стандарти теле- радіомовлення до 2012 року країнами Європейського Союзу та до 2013 року Російською Федерацією. Іншим важливим чинником є проведення чемпіонату Європи з футболу 2012 року, адже саме ця подія суттєвим чином вплине на формування іміджу України в світі. Щодо проблем впровадження цифрового телерадіомовлення виступила виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету К. Котенко. Вона відзначила готовність та заінтересованість представників індустрії

брати участь у розбудові цифрового телемовлення в країні, однак зауважила про необхідність вироблення та запровадження державою чітких, прозорих і зрозумілих умов діяльності всіх суб'єктів телевізійного ринку, насамперед у перехідний період, а також необхідність гарантування державою захищеності інвестицій. Окремо наголошувалася необхідність здійснення більш послідовних та зважених дій, чіткішого визначення компетенції причетних державних відомств, зокрема шляхом створення спеціального органу, на який покласти відповідальність за координацію дій всіх заінтересованих сторін при переході на цифрове мовлення. Україна за останні роки суттєво наблизилася до виконання відповідних міжнародних зобов'язань, однак на заваді вирішальній концентрації політичної волі для створення системи суспільного телерадіомовлення стоять внутрішньополітичні конфлікти. Серед інших дискутувалися різноманітні варіанти алгоритмів створення суспільного мовлення, зокрема доцільності збереження при цьому державних мовників, фінансово-економічних аспектів його діяльності, засад і принципів формування управлінських та наглядових органів⁸⁸⁵.

14 квітня 2010 року Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення рішенням № 549 погодила **проект Плану заходів щодо створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України на 2010 рік**, підготовлений Державним комітетом телебачення і радіомовлення України.

Вибори і ЗМІ

3 листопада 2009 року у ВРУ було розглянуто **законопроект № 5263-1 від 27.10.2009 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань виборів Президента України»**, в якому пропонувалося уточнити положення, які стосуються визначення передвиборної агітації та форм її проведення. Також був розглянутий **законопроект № 5131 «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» (щодо особливостей порядку проведення виборів Президента України)» від 15.09.2009**, в якому було передбачено у пункті 6 статті 60 Закону України внести такі зміни: розцінки вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу встановлювати у розмірі, який не може перевищувати відповідний середньозважений показник за останній квартал року, що передує року початку виборчого процесу виборів Президента України, а не року проведення виборів Президента, як визначено у чинній редакції.

⁸⁸⁵ Режим доступу: URL: <http://www.rainbow.gov.ua/news/939.html>

10 червня 2009 року Верховна Рада України ухвалила **Постанову «Про забезпечення безперешкодної діяльності засобів масової інформації у передвиборний період 2009 року» № 4363**, якою доручається Кабінету міністрів України вжити заходів щодо припинення перевірок відповідними службами органів виконавчої влади і державними установами засобів масової інформації на період проведення передвиборної кампанії по виборах Президента України, *«виходячи з необхідності безумовного забезпечення конституційних гарантій на свободу слова в Україні, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, створення належних умов для творчої діяльності журналістів, забезпечення плюралізму думок у матеріалах друкованих та електронних засобів масової інформації, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у висвітленні кампанії по виборах у 2009 році Президента України, а також недопущення припинення діяльності засобів масової інформації інакше як за рішенням їх засновника (співзасновників) або суду»*. Також постанова рекомендувала Державній податковій адміністрації України та Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення відмінити графіки перевірок на період передвиборної кампанії по виборах Президента України у 2009 році.

5 листопада 2009 року був прийнятий **Закон України «Про гарантії рівності парламентських партій при освітленні їх діяльності державними телеканалами і радіоканалами» № 5314**, який визначає загальні принципи освітлення діяльності парламентських партій державними телеканалами та радіоканалами (розповсюдження об'єктивної та повної інформації про діяльність кожної парламентської партії, надання рівного об'єму ефірного часу в щоденних інформаційних випусках інформації про діяльність кожної парламентської партії, надання рівного об'єму ефірного часу для кожної парламентської партії, публічність державного контролю за освітленням діяльності парламентських партій, гарантія всебічного та об'єктивного інформування телеглядачів і радіослухачів про діяльність парламентських партій). Контроль за забезпеченням гарантій рівності парламентських партій при висвітленні їх діяльності державними телеканалами і радіоканалами покласти на комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України, а в областях України – на відповідні комітети з питань регламенту у відповідних місцевих радах та у Верховній Раді Автономної Республіки Крим.

5 листопада 2009 року розпочала свою роботу **Незалежна Експертна рада з питань діяльності масмедіа під час виборів**. Незалежна експертна рада з питань діяльності мас-медіа під час виборів була тимчасовим громадським моніторинговим та консультативно-дорадчим органом, який створюється з метою забезпечення проведення демократичних виборів Президента України у 2010 році, виборчий процес за якими розпочався 19 жовтня 2009 року. Вже треті вибори поспіль Експертна рада надавала експертні висновки та рекомендації.

Основним завданням Експертної ради є надання незалежних експертних висновків та рекомендацій з питань діяльності засобів масової інформації під час виборів як щодо норм передвиборної агітації, так і порядку висвітлення виборів. Експертна рада відповідає на запити від Центральної виборчої комісії, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, суб'єктів владних повноважень, кандидатів на пост Президента України, їхніх представників, засобів масової інформації та громадських організацій.

16 жовтня 2009 року Президент України видав **Указ «Про забезпечення реалізації конституційних виборчих прав громадян України, прозорості та відкритості виборчого процесу на чергових виборах Президента України» №832/2009**, яким доручив Центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування забезпечувати рівні умови для роботи засобів масової інформації з метою об'єктивного висвітлення в установленому порядку ходу виборчого процесу, надання органами виконавчої влади, їх посадовими і службовими особами в межах своїх повноважень представникам засобів масової інформації необхідних відомостей щодо підготовки та проведення виборів; відведення місць та обладнання для стендів, дошок оголошень у людних місцях для розміщення матеріалів передвиборної агітації, не допускати розміщення друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, політичної реклами та повідомлень про перебіг виборчого процесу на пам'ятках архітектури, а також у місцях, де вони перешкоджають безпеці дорожнього руху. Крім того, Президент доручив передбачити та забезпечити проведення інформаційних заходів з питань застосування виборчого законодавства України та підвищення політичної культури громадян, ознайомлення громадян із порядком голосування на виборах.

20 жовтня 2009 року до Верховної Ради України було внесено **проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо податку на політичну рекламу» № 5248**, яким запропоновано доповнити закон про рекламу визначенням політичної реклами як інформації будь-якого виду, розповсюдженої за допомогою рекламних засобів, яка містить відомості про дії посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, які очолюють політичну партію (блок політичних партій), всеукраїнську громадську організацію або входять до керівних органів партії (блоку політичних партій), всеукраїнської громадської організації, народних депутатів України, осіб, прізвищами яких названі блоки політичних партій, політичні партії (блоки), а також іншу інформацію, розповсюджену за допомогою рекламних засобів, яка містить прізвище, ім'я, по батькові вищевказаних осіб, власні назви політичних партій (блоків політичних партій), заклики голосувати за таких осіб, політичні партії (блоки політичних партій).

До такої реклами не відноситиметься інформація, поширена відповідно до законів України про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації. За разове поширення політичної реклами визначено податок розміром 2% вартості послуг за розміщення одноразової реклами та 5% за розміщення реклами на тривалий час.

РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ (ДОПОВІДЬ ЗА 2009–2010 РОКИ)

За заг. редакцією: Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка

Коректор: М. Марченко
Комп'ютерна верстка: А. Бараков

Підписано до друку 23.12.2010. Формат 60 x 84 / 16.
Папір офсетний. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 45,375
Наклад 500 прим. Замовлення № 2535
Гарнітура PetersburgC.

Видавець ТОВ “Конус-Ю”
01011, Київ, вул. П.Мирного, 26
тел. 254-4182, 254-2931
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК №33 від 16.07.2002

Віддруковано ТОВ “Конус-Ю”